

GOBIERNO ABIERTO EN EL ESTADO AUTÓNOMICO: RÉGIMEN JURÍDICO Y ESTRATEGIAS

SERGIO CASTEL GAYÁN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL GOBIERNO ABIERTO.– III. TRANSPARENCIA: 1. Hacia un régimen jurídico global del principio de transparencia. 2. Apertura de datos públicos y reutilización.– IV. NOVEDADES JURÍDICAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: 1. Un nuevo enfoque de la participación ciudadana. 2. Revisión, renovación e innovación de los instrumentos de participación. 3. Un análisis específico del derecho de participación en las disposiciones administrativas de carácter general.– V. ORGANIZACIÓN Y ESTRATEGIAS PARA EL GOBIERNO ABIERTO.– VI. CONCLUSIONES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Consolidada la legitimidad democrática de nuestro Estado constitucional, surgen diversas propuestas que tratan de mejorar la calidad de su funcionamiento. El modelo de gobierno abierto aboga por la apertura de los poderes públicos, promoviendo la transparencia y la participación y colaboración ciudadanas como ejes de una Administración relacional. En el marco de una sociedad democrática avanzada, en los últimos años las Comunidades Autónomas están impulsando estrategias para hacer efectivo este modelo. El presente trabajo analiza el nuevo régimen jurídico que se está conformando para garantizar los principios del gobierno abierto, así como las iniciativas autonómicas para su implementación.

Palabras clave: gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, Comunidades Autónomas.

ABSTRACT: Consolidated the democratic legitimacy of our constitutional State, there arise diverse offers that try to improve the quality in the functioning of our institutional system. The model of opened government pleads for the opening of the public power, promoting the transparency and the participation and collaboration citizens as axes of a relational Administration. In a democratic advanced company, in the last years the Autonomous Communities are stimulating strategies to do effective this model. The present work analyzes the new juridical regime that is conforming to make effective the beginning of the opened government, as well as the autonomous initiatives for his implementation.

Key words: open government, transparency, citizen participation, Autonomic Community

I. INTRODUCCIÓN

El modelo de gobierno abierto ocupa un lugar privilegiado en el debate sobre la reforma democratizadora del sistema institucional. La desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones, la desafección política, los cambios sociales y tecnológicos o la crisis de gobernabilidad, constituyen argumentos suficientes para promover un cambio de valores en la organización y actuación de los poderes públicos. No se trata de poner en duda las bases del sistema democrático, sino de mejorar la calidad de su funcionamiento, o dicho de otro modo, democratizar la democracia como oportunidad para adaptar el sistema político a los retos de la sociedad del siglo XXI (1).

El contexto actual exige que el gobierno y la Administración conecten de manera más fluida con la sociedad civil, como contribución al fortalecimiento de la democracia representativa, promoviendo los tres grandes pilares del gobierno abierto. En primer lugar, el principio de transparencia, incrementando la información sobre la organización y actuación de los poderes públicos. Como eje fundamental del buen gobierno y la buena administración, la transparencia genera confianza en la ciudadanía porque ofrece un conocimiento directo sobre los procedimientos y decisiones, su legalidad y oportunidad con los fines públicos, reduciendo de este modo la opacidad y la desviación de poder (2). Además de limitar los abusos de poder y la corrupción, actúa como poderoso instrumento de cambio en la gestión pública en tanto tiene la capacidad de producir más democracia promoviendo un reequilibrio de las relaciones de poder, así como más eficiencia en las políticas y servicios públicos al generar una competencia entre servidores públicos en cuanto a ideas y políticas (3). La transparencia en la gestión pública constituye, por tanto, un requisito imprescindible para la democratización de nuestro sistema institucional, favoreciendo la rendición de cuentas ante la ciudadanía, la legitimidad de los poderes públicos y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En este último sentido, conviene precisar que el principio de transparencia se halla relacionado de manera estrecha con el principio de participación en un entramado bidireccional (4). Por un lado, la transparencia estimula la parti-

(1) Las estrategias ligadas al gobierno abierto proponen fortalecer los sistemas democráticos, incrementando los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciando la participación ciudadana y mejorando la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus aparatos administrativos: vid. RAMÍREZ-ALUJAS y VILLORIA MENDIETA (2012: p. 32).

(2) Como señala Juan-Cruz Alli, la gestión transparente es vulnerable a la crítica y al desprestigio de los agentes públicos, por incrementar el conocimiento, pero menos dañosa que su falta, que levanta suspicacias y sospechas adicionales a la ineficiencia, favorables a la consideración de un abuso de poder interesada por motivos inconfesables o, sencillamente, porque ocultan prácticas de corrupción o favoritismo: ALLI ARANGUREN (2010: p. 218).

(3) CUNILL GRAU (2006: pp. 24-28).

(4) La relación entre participación y rendición de cuentas también se define de manera estrecha. La rendición de cuentas no tiene por qué implicar tan sólo control, hoy en día incluye

cipación de la ciudadanía, es decir, garantizar una participación real y efectiva en los asuntos públicos exige una información previa de calidad, accesible y transparente. Por otro, la calidad del derecho de participación está íntimamente ligada al principio de transparencia, que actúa como un contrapeso a la influencia de los intereses particulares en los procesos de participación ciudadana. La deliberación pública tiene la capacidad de matizar el corporativismo, de modo que los ciudadanos —además de la Administración— tienen que justificar sus reivindicaciones en público frente al resto de individuos.

La participación ciudadana constituye así el segundo eje del gobierno abierto. Una sociedad democrática avanzada en un contexto de complejidad creciente exige la apertura de los poderes públicos para integrar a la ciudadanía, de modo proactivo, en los procesos decisionales (5). Se trata de promover un cambio estructural que permita transitar de un modelo weberiano de corte burocrático a una Administración relacional, como proceso de reforma que compatibilice los principios de legalidad y eficacia con la apertura a la participación del ciudadano, generando de este modo la otra gran fuente de legitimidad. Es cierto que existen círculos críticos a la profundización del principio participativo, sustentados en argumentos de diversa índole como el encarecimiento de la gestión pública, la imprevisibilidad de las decisiones públicas, el fomento de la particularización de los problemas, el debilitamiento de las instituciones o la posible corporativización de los asuntos públicos. Los argumentos a favor de una Administración abierta a la participación ciudadana son también diversos, como la mayor perfección de las decisiones públicas, la adhesión a las políticas públicas, el fortalecimiento de la legitimidad del sistema o el fomento del principio de corresponsabilidad (6).

también la capacidad de los ciudadanos de demandar un diálogo democrático y deliberativo con los poderes públicos. Ello nos lleva a contemplar la *accountability* como una actividad dialéctica en la que los poderes públicos deben responder, explicar y justificar sus decisiones a través de diálogo abierto y debate: MÜLGAN (2000: p. 558).

(5) Para Santiago Muñoz Machado, la profundización del principio participativo manifiesta, entre otros efectos, la mutación de la decisión unilateral de la Administración: MUÑOZ MACHADO (2004: p. 87). La participación de los ciudadanos en las decisiones políticas circunscrita a la elección de los representantes es un esquema que se ha mantenido en los textos constitucionales y, de hecho, las prácticas de funcionamiento de la Administración basadas en la decisión unilateral ejecutoria han sido las más características de su actuación. Sin embargo, se ha agudizado la crisis de legitimación democrática de la Administración en las dos últimas décadas del siglo XX, debido en cierto modo a la convicción de que nunca se ha limitado a ejecutar la ley, sino que siempre ha sostenido iniciativas con amplia discrecionalidad. Esta mutación se sustenta así en la necesidad de configurar nuevas formas de legitimación de la Administración, tradicionalmente basadas en la noción de interés general. El debilitamiento del peso de las asambleas parlamentarias y la influencia clara de la Administración en la dirección de los asuntos públicos limita el argumento del control democrático.

(6) Sobre las oportunidades y límites de la participación ciudadana, véase LUMBIERRES SUBÍAS (2010: pp. 257-272).

Entre los argumentos favorables, especial mención merece el principio de eficacia, como faro que ilumina de manera extraordinaria el diseño e implementación de las políticas públicas. El artículo 103.1 de la Constitución Española (CE'78) ordena a la Administración servir con objetividad y eficacia los intereses generales. Aparece así una nueva visión de la participación ciudadana como generador de eficacia, en la medida en que este principio no se reduce a la significación economicista de eficiencia, sino que su significado primordial es el de la consecución de los fines de interés general (7). La evaluación de la gestión pública no puede resolverse únicamente en términos de economía y eficiencia, sino también en su respuesta a las necesidades y demandas manifestadas por la colectividad, adecuación facilitada por la proximidad que conlleva la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Una Administración abierta a la participación, capaz de tener en cuenta la opinión del ciudadano antes de decidir es, sin duda, una Administración más democrática y normalmente más eficaz.

En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA (1979: p. 14) resalta que la oportunidad de las decisiones se mide normalmente, no por una simple perfección técnica en su preparación y concepción, sino por su adecuación a las demandas sociales y por su aceptación por el cuerpo social, previamente investigada, además de promovida e implicada, a través de técnicas participativas. El cambio de cultura administrativa exige promover el derecho de participación en el diseño de las políticas públicas, permitiendo que las administraciones públicas interioricen las necesidades de los ciudadanos y se beneficien de sus conocimientos y experiencias, mejorando la calidad y eficacia de la acción pública.

El principio de colaboración ciudadana cierra el modelo de gobierno abierto. Este principio habilita el desarrollo de proyectos conjuntos e iniciativas compartidas, que impliquen a la ciudadanía y demás agentes sociales en el objetivo de dar respuesta a problemas públicos aprovechando el potencial de todos los actores. Un gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la Administración. Supone la cooperación no sólo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia Administración entre sus empleados y con otras Administraciones.

Analizados los principios informadores del gobierno abierto, es momento de reflexionar sobre su reconocimiento jurídico y aplicación. Si bien nos hallamos en una fase embrionaria, es cierto que el diseño e implementación de este modelo constituye en los últimos tiempos una estrategia de primer orden en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Desde una perspectiva comparada, estas estrategias están asignando un protagonismo central al marco legal e institucional, entendiendo que su efectividad exige una posición proactiva de los poderes públicos. El presente artículo trata de analizar este marco normativo

(7) PAREJO ALFONSO (1989, p. 54).

e institucional, así como las iniciativas autonómicas que en los últimos años se vienen aplicando para su consolidación. Sin duda, se tratan aquí unas reflexiones y un análisis que en fechas cercanas serán susceptibles de reinterpretar a la luz de la legislación que las Comunidades Autónomas vayan aprobando.

II. REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL GOBIERNO ABIERTO

En el marco constitucional de una sociedad democrática avanzada, en la que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2), garantizar el principio de publicidad (artículo 9.3) y satisfacer los intereses generales con eficacia y objetividad (artículo 103), la promoción de la transparencia y la participación ciudadana constituye la esencia del Estado social y democrático de derecho.

En este marco, los Estatutos de Autonomía de última generación prestan una especial atención a los principios informadores del gobierno abierto. Dentro del derecho a la buena administración —con raíz en el derecho comunitario—, se incorporan expresamente el principio de transparencia y el fomento de la participación ciudadana (artículos 39 EAExt y 31 EAAnd) (8). Al margen del mandato genérico de transparencia como principio de organización y funcionamiento de la Administración (artículo 62.3 EAAr), especial mención merece el fomento de la participación ciudadana, como una de las novedades jurídico-políticas más importantes de la última oleada y por la amplitud de su reconocimiento (9). Si bien la extensión y objeto de este trabajo impide un análisis exhaustivo de su incorporación en la parte dogmática de los Estatutos de última generación (10), conviene resaltar aquí, por su consideración de gran novedad y «pórtico» para el desarrollo legislativo, la obligación de los poderes públicos de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico (artículos 15.3 EAAr, 43 EACat, 9.4 EACV, 10.3.19

(8) Sobre el derecho a la buena administración, véase RODRÍGUEZ-ARANA (2012: pp. 13-33); ÁVILA RODRÍGUEZ (2009: pp. 289-326); REDONDO GARCÍA (2011: pp. 105-120); y GUILLEM CARRAU (2012: pp. 269-300).

(9) CASTEL GAYÁN (2011: 281-282). Los Estatutos de última generación definen un marco político para impulsar el principio democrático que justificó, entre otros, el proceso de descentralización política propuesto por la Constitución. La cercanía de los asuntos públicos al ciudadano y el mejor conocimiento de sus necesidades por la Administración autonómica, son algunos de los argumentos que apoyan el desarrollo del Estado autonómico. Desde esta perspectiva, se asume la necesidad de mejorar la calidad democrática de este nivel político y administrativo a través de un proceso que fomente la democracia participativa.

(10) Para un estudio sobre los derechos de participación en los Estatutos de última generación, véase EXPÓSITO GÓMEZ y CASTELLÁ I ANDREU (2008: pp. 61-94); y PÉREZ ALBERDI (2012: pp. 35-55).

EAAnd y 15 EAIB). Se focaliza así la atención de los textos estatutarios en la promoción de la democracia participativa, a diferencia de los primeros Estatutos que reconducían su mirada a la participación política (11).

Este escenario estatutario asume un rol impulsor mediante declaraciones genéricas, cuya eficacia y exigibilidad requieren la aprobación de un régimen jurídico específico. Y en este sentido, en los últimos años se observa la construcción de un nuevo corpus normativo a nivel autonómico, centrado en la ordenación de los principios del gobierno abierto transitando, como regla general, hacia un modelo regulatorio integrador y global.

No ha existido en España, ni a nivel estatal ni autonómico, una Ley de transparencia y acceso a la información. El régimen de este derecho se ha circunscrito al derecho general de acceso del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC) —y normas autonómicas concordantes—, y a la ordenación sectorial, como 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, que adapta el ordenamiento jurídico interno a la Directiva 2003/4/CE de acceso a la información en materia de medio ambiente.

En el ámbito de la participación ciudadana, las estrategias normativas han observado en su evolución más reciente diversos modelos. En un primer momento, a finales de la década pasada, las Comunidades Autónomas que iniciaron un proyecto de apertura apoyado en la promoción de la participación ciudadana adoptaron dos modelos normativos contrapuestos: de juridificación y de experimentación (12).

El primer modelo, basado en la aprobación de una Ley general de participación ciudadana, regula nuevos instrumentos participativos con el objeto de promover el ejercicio de este derecho de manera más activa, ordenando procedimentalmente el funcionamiento de los mismos. Así, se aprueban la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana —y su Decreto 76/2009 de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución—, y la Ley 5/2010, de 21 de junio, Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias (13). Asimismo, y aunque el objeto del presente estudio se centra en el nivel autonómico, conviene citar en la misma línea la Norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana

(11) En este sentido se expresa el Estatuto de Autonomía de Andalucía, al proclamar como objetivo de la Comunidad Autónoma fomentar la calidad de la democracia facilitando la participación ciudadana «*en aras de una democracia social avanzada y participativa*» (artículo 10.3.19).

(12) CASTEL GAYÁN (2009: pp. 418-419).

(13) Al cierre de este trabajo, la Junta de Andalucía está desarrollando un proceso participativo para la elaboración de la futura Ley de Participación Ciudadana, si bien aún no es público el borrador del texto.

de Guipúzcoa, dada su situación dentro del sistema de fuentes de las normas forales y su integración en esta política de juridificación (14). En este modelo, la norma con rango de ley pretende hacer realidad la participación ciudadana como auténtico derecho subjetivo, asumiendo una naturaleza codificadora y un espíritu transversal —pese a ello, remite a aquellos otros instrumentos previstos en la legislación sectorial— (15).

Por otro lado, el «modelo de experimentación» no buscaba en un primer momento la aprobación de un texto legal, sino la aplicación progresiva de mecanismos innovadores de participación en los procesos decisionales, con metodologías de calidad, entendiendo que las *nuevas experiencias participativas* generarían un cambio de cultura. Se trata de 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 (Cataluña y Aragón).

En fechas recientes esta dualidad de modelos se ha complejizado al ampliarse el objeto de regulación por parte del legislador autonómico. Mientras se generaliza la estrategia de juridificación, la Ley empieza a adoptar una visión integral del gobierno abierto, ordenando en un mismo texto legal sus pilares informadores. Siguiendo un orden cronológico, en esta línea se deben citar la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega —centrada en la regulación de la transparencia y el acceso a la información, con algún primer esbozo de derechos innovadores de participación reconocidos en normas autonómicas posteriores—; la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears (16); la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; y la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (17).

(14) Como señala Rosario TUR, la norma foral adopta un modelo «estricto», más bien ceñido al proceso participativo como «espacio de concertación, debate y discusión», mientras las normas valenciana y canaria se inclinan hacia un modelo «amplio» donde además se atiende a otros fenómenos como el asociacionismo, el voluntariado, las comunidades en el exterior o las consultas en determinados casos: TUR AUSINA (2012: p. 141).

(15) Para un análisis argumental de las razones que justifican la regulación por ley de la participación ciudadana, véase TUR AUSINA (2010: pp. 23-31).

(16) La Ley balear establece medidas y líneas de actuación que permitan al gobierno, a la Administración y a los entes del sector público instrumental actuar de conformidad con los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, en el contexto de mejora continua de la calidad democrática (artículo 1). En concreto, la Ley entiende como principios que informan la buena administración y el buen gobierno, entre otros, la participación ciudadana «en el diseño y la gestión de las políticas públicas», y la transparencia en el ejercicio de la gestión pública, «tanto en la adopción de decisiones como en el desarrollo de la actividad pública» (artículo 3).

(17) Las Leyes navarra y extremeña regulan la implantación de una nueva forma de interrelación entre el gobierno y la Administración con la ciudadanía basada en la transparencia y orientada al establecimiento del gobierno abierto, como cauce de profundización democrática (artículo 1). Entre

Parece que las Leyes navarra y extremeña, junto a la futura Ley estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, pueden constituir el «pistoletazo de salida» para una inminente carrera autonómica en el objetivo de regular el gobierno abierto. Mientras el País Vasco hizo público en junio de 2012 el anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno, la mayoría de Comunidades Autónomas han adquirido el compromiso formal de remitir al Parlamento un proyecto de Ley que regule la transparencia y/o la participación ciudadana (18).

Esta corriente regulatoria exige reflexionar en torno a una serie de cuestiones previas cuya importancia es de primer orden. En primer lugar, la regulación autonómica de la transparencia y el acceso a la información pública, así como de la participación ciudadana, se apoya en la potestad de autoorganización. Las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva para la creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia Administración y la de los entes dependientes, y el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Asimismo, la Comunidad Autónoma asume competencia para regular todo tipo de consultas populares, salvo en su modalidad de referéndum (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, y 31/2010, de 28 de junio) (19).

En segundo lugar, aún con diferentes nominalismos, las recientes leyes autonómicas —y las que se encuentran en fase de elaboración— regulan los principios del gobierno abierto, de forma integral en un solo texto o a través

los quince principios que según el legislador navarro son esenciales para la efectiva implantación del gobierno abierto, y los dieciséis principios que la Ley extremeña proclama como informadores de la buena administración y el buen gobierno, se encuentran el principio de transparencia de la Administración «en todas las actividades que gestiona y en su propia organización, de forma que los ciudadanos y ciudadanas puedan conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cómo se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables de sus actuaciones» (artículo 4.b de la Ley navarra), potenciando «su accesibilidad en tiempo real y sin tratar (artículo 4.c de la Ley extremeña); y el principio de participación y colaboración ciudadanas, de modo que la Administración Pública en el diseño de sus políticas y en la gestión de sus servicios ha de garantizar que los ciudadanos, tanto individual como colectivamente, puedan participar, colaborar e implicarse en los asuntos públicos (artículos 4.d de la Ley navarra y 4.e de la Ley extremeña).

(18) Pese a que algunas Comunidades Autónomas ya han aprobado una Ley reguladora del principio de transparencia, el reparto competencial y, por consiguiente, el ritmo normativo lógico, justifican que otras se encuentren en situación de espera hasta la aprobación de la Ley estatal. En este sentido, Castilla-La Mancha, por ejemplo, ha optado por la aprobación del Acuerdo de 28/02/2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Modelo de la Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional: «*al encontrarse en tramitación una ley estatal de carácter básico, no se elaborará por ahora otra norma autonómica que pudiera verse afectada por la que finalmente se apruebe*». En una línea similar se puede citar el Acuerdo 7/2012, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se pone en marcha el Modelo de Gobierno Abierto.

(19) Para un estudio sobre la competencia en materia de consultas populares, véase entre otros CASTELLÁ I ANDREU (2011); BUENO ARMIJO (2008); AGUADO RENEDO (2011); ÁLVAREZ CONDE (2010); IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2009); LÓPEZ BASAGUREN, A. (2009); MARTÍN, E. (2012); y PÉREZ SOLA, N. (2009).

de leyes independientes y diferenciadas. Pero ¿qué es el gobierno abierto? Nuestro ordenamiento ya cuenta con los primeros conceptos legales: «*forma de funcionamiento de la Administración Pública capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones, que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente, que se somete a criterios de calidad y de mejora continua, y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos y ciudadanas a los que ha de servir*» (artículo 3.b de la Ley navarra) (20).

En la introducción se ha hecho referencia a sus tres grandes pilares (transparencia, participación y colaboración), tomando como hito el Memorando de Obama sobre «Transparencia y Open Government» de 2009. La doctrina ha ido depurando conceptualmente este término introduciendo otros elementos, bien como especificaciones de los principios citados, bien como nuevos atributos. Así, se incorporan aspectos tan diversos como la capacidad regulatoria, la promoción de civismo, la calidad y mejora continua, etc. Se extienden en determinados ámbitos la identificación de gobierno abierto con el open data, pero su significado va mucho más allá. Y por lo general, se relaciona este concepto a las nuevas tecnologías y la web 2.0, cuando su aplicación efectiva se puede y debe producir en ocasiones al margen de estos canales. Sin duda, nos encontramos ante un concepto que aún se halla en fase de construcción, pero que reviste un carácter expansivo peligroso (21). Es necesaria una delimitación conceptual que de sentido sistemático a su ordenación jurídica y evite su disolución.

El efecto más visible del carácter expansivo, difuso y heterogéneo de este concepto se observa en el propio contenido de las leyes autonómicas. Los borrosos contornos y ese carácter expansivo, explican que la ley regule aspectos colaterales directa o indirectamente relacionados con su implantación. Así, el legislador atiende a aspectos como la racionalización y la simplificación de la actuación administrativa y de la normativa, la mejora continua de la calidad, la evaluación de las políticas públicas o el buen gobierno.

(20) Según el artículo 4.a de la Ley extremeña, el principio de gobierno abierto «*supone canalizar el intercambio de información a través de procesos de escucha activa y diálogo con la ciudadanía, encaminados a la participación y a la implicación de esta en la toma de decisiones de carácter público, y comprende el derecho de toda persona a que la Administración trate sus asuntos, imparcial y equitativamente, dentro de un plazo razonable, y a acceder a la información en los términos previstos en esta Ley*».

(21) Con acierto, Villoria Mendieta señala que uno de los problemas es que si el gobierno abierto es cualquier cosa, probablemente acabará siendo nada. Este autor resalta la importancia de centrar el concepto y delimitar las ideas inherentes al mismo, «evitando su disolución en un vaporoso marco referencial sin límites ni coherencia»: VILLORIA MENDIETA (2012: 70-71).

Otro aspecto que merece una reflexión sosegada es el ámbito de aplicación de las normas autonómicas. La Ley navarra (artículo 2) es de aplicación a la Administración de la Comunidad Foral y los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma. Sin embargo, para las sociedades públicas, fundaciones públicas y las entidades de derecho público vinculadas a la Administración y sus organismos públicos, únicamente se prevé que su actividad de servicio público deberá ajustarse a los principios rectores de esta Ley. El legislador extremeño ha sido en este sentido más exigente, al resaltar la aplicación plena de la norma a las sociedades y empresas públicas, consorcios, fundaciones del sector público autonómico y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la misma (artículo 2.a). Por su parte, la Ley balear incluye en su aplicación al gobierno, a la Administración autonómica y a los entes del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma —organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público y consorcios— (artículo 2).

Además, las tres normas también incluyen en su ámbito de aplicación a las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos —o, según la Ley extremeña, ejerzan potestades administrativas—. Mientras la Ley balear reconoce que han de ajustarse al contenido de la ley, las normas navarra y extremeña establecen la obligación de suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas toda la información necesaria para el cumplimiento por aquella de las obligaciones legales (22).

Sin duda, especial mención merece el carácter expansivo de la Ley extremeña cuyo ámbito de aplicación también alcanza a las entidades que integran la Administración Local y sus entes y organismos vinculados o dependientes, la Universidad, la Asamblea —en el ejercicio de sus actividades sujetas a derecho administrativo— (23) y las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstas dentro del ámbito de aplicación (artículo 2). El legislador, con acierto, ha adoptado una perspectiva global, sometiendo a las prescripciones de la ley a una amplia panoplia de entes e instituciones de primer orden dentro de la Comunidad Autónoma. La Ley navarra (Disposición

(22) La Disposición Adicional Novena de la Ley navarra recoge obligaciones de transparencia a los beneficiarios de subvenciones públicas: «En las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones públicas que superen los importes que se establezcan reglamentariamente se impondrá a los beneficiarios de las mismas la obligación de comunicar a la Administración Pública la información sobre las retribuciones por todos los conceptos de los miembros de sus órganos de gobierno, de administración y de dirección y sus cuentas anuales, para que ésta pueda hacerlas públicas».

(23) Según la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Extremadura, «de conformidad con los objetivos de esta Ley, también serán públicos, en sede electrónica de la Asamblea de Extremadura, las actividades de régimen interior y funcionamiento tanto de sus órganos de gobierno como de los grupos parlamentarios. Se entenderá por régimen interior su presupuesto anual, los medios materiales y humanos adscritos, provisión, régimen retributivo nominal, extendiéndose este deber de transparencia a los organismos o entidades adscritos o dependientes de la Asamblea de Extremadura».

Adicional Cuarta), en cambio, opta por invitar a otras instituciones a promover medidas de transparencia y participación, en su propio ámbito de competencias y en el plazo de un año, conforme a los principios y previsiones de esta Ley. En cuanto a las entidades locales, la Ley foral insta la reforma de la Ley reguladora de la Administración Local, en el plazo de un año, con el objeto de incorporar a su actividad sus previsiones (24).

Quizás la diversa naturaleza de los principios integradores del gobierno abierto exige una diferenciación clara en cuanto al ámbito de aplicación de la ley. Mientras las obligaciones de transparencia exigen llegar hasta el último rincón de todo el complejo entramado administrativo —así como a aquellas instituciones y entidades públicas y privadas que se financian de manera importante con fondos públicos—, el fomento de la participación ciudadana debe ceñirse exclusivamente a aquellas entidades que ejercen competencias decisorias de interés público, dado que es ahí donde tiene sentido el modelo de democracia participativa.

Cuestión de especial relevancia tiene que ver con la profundidad y concreción de los mandatos legales, aspecto este que también deriva de esa diversa naturaleza de los principios del gobierno abierto. Mientras la ordenación jurídica de la transparencia exige un esfuerzo de exhaustividad que evite una excesiva discrecionalidad política y administrativa, la regulación del fomento de la participación ciudadana requiere una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. La dificultad de configurar obligaciones jurídicas en la arena de la democracia participativa exige que la regulación de la participación ciudadana se centre en canales incentivadores y normas promotoras. Lo contrario supondría una procedimentalización de la participación ciudadana, cuando lo que requiere la puesta en marcha de experiencias e instrumentos eficaces es cierta flexibilidad. Esto no quiere decir que la Ley se convierta en una carta de principios y declaraciones vacías sin eficacia alguna, sino que su regulación debe dirigirse a la ordenación de canales con una concreción relativa que permita esa flexibilización en su aplicación. Este equilibrio es, sin duda, uno de los retos a los que se enfrenta el legislador.

Íntimamente ligado con lo anterior, el binomio ley-reglamento juega un papel fundamental en la regulación del gobierno abierto. Mientras la Ley debe abordar la regulación general de sus diferentes elementos, la necesidad de concreción en muchos aspectos de este régimen jurídico, los tecnicismos propios de la materia (fundamentalmente en el ámbito tecnológico) o el dinamismo y el cambio continuo de sus aplicaciones, justifican la permanente remisión reglamentaria. La verda-

(24) El anteproyecto de Ley del País Vasco optaba por un sistema mixto. Por un lado, establecía que el régimen de transparencia, participación, planificación y evaluación de las Juntas Generales, administraciones forales y locales y su sector público será el establecido por ellas en su correspondiente normativa. Por otro, señalaba una serie de preceptos que sí les son de aplicación.

dera aplicación y efectividad del gobierno abierto va a depender, en muchas ocasiones, de la regulación contenida en el desarrollo reglamentario.

Finalmente, la articulación de la Ley debe tener lugar a través de un proceso cuya legitimación democrática no provenga sólo del propio Parlamento que apruebe la norma, sino también de la sociedad misma mediante un «proceso participado» (25). En coherencia con la esencia de este modelo de gobierno abierto, su diseño requiere que en la misma participe la ciudadanía, en su configuración individual o colectiva. La participación se debe extender asimismo a la esfera interadministrativa, en especial a los entes locales, que pueden ser invitados a participar dado que la norma, como se ha visto, puede comprometerles. Y sobre todo interdepartamental, dado que el contenido de este marco normativo debe revestir una profunda naturaleza transversal, como apuesta de todo el entramado gubernamental y administrativo.

III. TRANSPARENCIA

1. Hacia un régimen jurídico global del principio de transparencia

Es cierto que en el ordenamiento jurídico español existen normas que garantizan el principio de publicidad, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o, a nivel sectorial, el acceso a la información medioambiental. La LPC señala en su artículo 3.5 que en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones Públicas actúan de conformidad con el principio de transparencia —y de participación—, regulando el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Mientras, a nivel sectorial resalta la Ley 27/2006, de 18 de julio, que ordena los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Junto a éstas, el marco normativo se ha ido completando con otras normas como la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (26). Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico ha carecido de una legislación específica e integradora que regule la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

(25) TUR AUSINA (2012: p. 140).

(26) La Ley 37/2007 transpone a nuestro ordenamiento la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. La transposición se efectuó de manera tardía, sin haber garantizado previamente a través de una norma legal el principio de transparencia y acceso a la información pública, presupuestos indispensables para promover la reutilización.

La aprobación de la Ley estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno debe resolver este déficit. Este texto es objeto de un estudio específico en el presente monográfico, de modo que la atención que vamos a prestar en este trabajo se centra en la legislación autonómica, si bien con alguna referencia al proyecto estatal. Así, la Ley balear relaciona obligaciones de transparencia en los procesos de gestión, en concreto, en la adjudicación y ejecución de los contratos, añadiendo una relación de derechos a favor de los usuarios en la gestión de servicios públicos; en la firma de los convenios de colaboración, tanto los suscritos con otras administraciones públicas como con entidades privadas; y en la concesión de ayudas y subvenciones. La Ley gallega añade obligaciones de transparencia relacionadas con la programación anual y plurianual, y la elaboración de disposiciones de carácter general.

Por su parte, la Ley navarra distingue entre publicidad activa y derecho de acceso a la información pública, una sistemática adaptada a los modelos de Derecho comparado (27). La publicidad activa, que exige una posición proactiva de la Administración frente a la clásica visión pasiva del derecho de acceso, se define como la «obligación de difundir de forma permanente aquella información pública más relevante para garantizar la transparencia de la actividad de la Administración Pública» (artículo 3.c de la Ley navarra); es decir, la obligación de proporcionar aquella información de mayor relevancia sin necesidad de que nadie lo solicite. Así, el legislador navarro relaciona la información que debe ponerse a disposición de la ciudadanía a través de un amplio listado *numerus apertus* (artículo 13), estableciendo un régimen más exhaustivo para el fomento de la transparencia en la gestión administrativa, igual que el planteamiento efectuado por la Ley balear, añadiendo la materia ordenación del territorio y urbanismo.

También la Ley de Extremadura dualiza su régimen, regulando la publicidad activa (si bien no emplea este término, se refiere en el Capítulo I del Título I a la «transparencia en la actividad administrativa») y el derecho de acceso a la información pública. En el ámbito de la publicidad activa, no sigue el sistema de listado propuesto por la Ley navarra, recogiendo un régimen jurídico específico para el principio de transparencia en la actividad organizativa, programación, elaboración de disposiciones de carácter general, contratos públicos, concesión de servicios, convenios de colaboración, subvenciones y ayudas, ordenación del territorio y urbanismo, provisión de puestos y gasto público (28).

(27) A tenor de la sistemática seguida por el legislador, se puede afirmar que la publicidad activa y el derecho de acceso representan las dos caras de la misma moneda, de modo que el ejercicio de la segunda manifestará el acierto en el régimen de la primera. A priori podría sostenerse que un alto número de solicitudes de información y su posterior acceso refleja la eficacia de la Ley, pero una interpretación más sosegada puede mostrar lo contrario. Si la transparencia activa fuera accesible y relevante, el número de solicitudes debería reducirse paulatinamente.

(28) Por su parte, el anteproyecto de Ley del País Vasco añadía la obligación de publicar la información relativa a la agenda de la actividad pública de los cargos electos y de designación

Se observa la ausencia de un régimen temporal —plazos máximos— para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, elemento que sin duda garantizaría un cumplimiento efectivo de las disposiciones legales. Desde una perspectiva material, el legislador debería valorar la conveniencia de incluir una regulación específica para garantizar el principio de transparencia en otras materias básicas, como por ejemplo, en el ámbito económico-financiero, el patrimonio de la Administración Pública, el seguimiento de grandes obras públicas o la publicidad de los proyectos de investigación financiados con fondos públicos —fomentando así el conocimiento y la innovación—. Además, la ley autonómica tiene la oportunidad de mejorar el régimen actual, dentro del marco que ofrece el proyecto estatal, como la extensión de la publicidad organizativa y de personal a todo el entramado de entidades dependientes de la Administración; la obligación de hacer públicos los procedimientos de elaboración normativa en curso desde su inicio, y no una vez se hayan solicitado los informes o dictámenes correspondientes —lo que permitiría fomentar la participación real—; o la mejora del régimen de transparencia de los procedimientos de contratación y de subvenciones.

Por su parte, el derecho de acceso abarca la posibilidad de que cualquier ciudadano acceda, mediante solicitud previa, a la información pública sin necesidad de invocar motivo. La legislación autonómica regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, encontrando en el mismo un importante margen de maniobra a tenor del marco propuesto por el proyecto estatal. Es el caso, por ejemplo, de la revisión de las excepciones y límites al derecho de acceso o la reducción del plazo máximo para notificar la resolución, fijado en un mes en el proyecto estatal (artículo 17), quince días en la Ley navarra (artículo 30), treinta días hábiles en la Ley de Extremadura (artículo 23.1) y quince días en el anteproyecto de Ley del País Vasco (artículo 15.1) (29). Asimismo, se abre la posibilidad de reconocer en la Ley autonómica el silencio positivo —manifestación del principio de transparencia como principio general—, como prevé la Ley navarra (artículo 30.2) o el anteproyecto de Ley del País Vasco (artículo 15.2), salvo en supuestos tasados en los que el silencio tendría un efecto desestimatorio.

Más allá de un análisis sistemático y exhaustivo del régimen jurídico, resulta importante detenerse en aquellos rasgos que deben acompañar a la información

política, la evaluación de políticas públicas o el seguimiento y control de la ejecución de obras públicas. En el Acuerdo de 2013 de Castilla-La Mancha, y a la espera de la aprobación del texto estatal, se ordena a la Administración autonómica a promover la transparencia de la información pública mediante la implantación de un sistema integral de información, adquiriendo el compromiso de garantizar este principio en el ámbito de la información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística

(29) En el caso de que el volumen o la complejidad de la información así lo haga necesario, este plazo puede ser ampliado por otro mes en el proyecto estatal, hasta treinta días en la Ley navarra y otros treinta días en la Ley extremeña.

para que ésta sea realmente transparente. La información que se pone a disposición de la ciudadanía debe ser clara, actualizada, objetiva, veraz, de calidad y, como señala CUNILL GRAU (2006: p. 29), relevante, accesible y exigible. La relevancia de la información tiene que relacionarse con el destinatario, que es la ciudadanía, entendiendo que lo que le interesa a esta no es necesariamente lo que interesa —o entiende que puede interesar— a los poderes públicos. La relevancia de la información está condicionada a si sirve o no a los fines del ciudadano, atributo que exige promover una estrategia que permita *ciudadanizar* la información, a través de canales orgánicos, funcionales o mediante espacios de aportación en la web.

El segundo atributo, la accesibilidad, se vincula no con los datos que se proporcionan, sino cómo se proporcionan. La gran cantidad de datos generados por la Administración exige una información estructurada, lo que conduce a la necesaria distinción entre *transparencia* y *transparencia accesible*. Si una de las claves para garantizar el principio de transparencia es promover su accesibilidad, la Administración debe reducir la burocratización y complejización en su acceso. En esta línea, el legislador autonómico recoge diversos mandatos dirigidos al cumplimiento de este fin. En primer lugar, la Ley navarra (artículo 9) diseña un sistema integral de información, que cuenta con un depósito o repositorio centralizado de los datos y documentos que se consideren necesarios para asegurar las obligaciones legales de información pública, y completado con la designación de unidades responsables de información pública que son las encargadas de la tramitación para hacer efectivo el derecho a la información pública. En el seno de este sistema se integran los diferentes canales de información de forma que resulte garantizado el acceso de todos los ciudadanos, con independencia del lugar de residencia, formación, recursos, circunstancias personales o condición social.

La fijación de unidades encargadas de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley constituye así un segundo aspecto de interés. En la práctica, resulta vital designar referentes para la gestión de las obligaciones de transparencia e información pública, reguladas en Las leyes autonómicas como «unidades responsables de información pública» (30). Sin perjuicio de la existencia de

(30) Véanse los artículos 18 del proyecto de Ley estatal y 10 de la Ley navarra. La Disposición Adicional Cuarta de la Propuesta de Ley de Extremadura también instaba a la Administración la designación de unidades responsables de información pública, como las encargadas del cumplimiento de las obligaciones legales. En el texto definitivo sin embargo desaparece este mandato, si bien se hace referencia a estas unidades a lo largo de la ley. Especial mención merece, por su concreción, el mandato previsto en el anteproyecto de Ley del País Vasco: «*En cada Departamento se designará, entre el personal funcionario, un responsable de transparencia adscrito al órgano que en el mismo ejerza funciones de coordinación departamental con la misión de promover y difundir los principios de transparencia y publicidad activa y contribuir a organizar su información de acuerdo con los preceptos de la Ley*» (artículo 18). Finalmente, el Acuerdo de 2013 de Castilla-La Mancha señala que serán responsables de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de las

estas unidades especializadas, la necesaria coordinación de toda la información pública disponible, en cuanto a criterios de contenidos y acceso, gestión del portal de transparencia, etc., demanda la atribución expresa de estas funciones a un Departamento específico competente en materia de transparencia (31).

Una tercera medida se vincula al principio de colaboración y coordinación, esencial para garantizar el acceso a la información pública. La complejidad del entramado administrativo, más aún en un sistema políticamente descentralizado, exige una interconexión entre los puntos de información. Es así que la Ley navarra proclama el deber de establecer «*los mecanismos de colaboración y, en su caso, de coordinación más eficaces para hacer efectivo el ejercicio por la ciudadanía de los derechos reconocidos*» (artículo 8) (32). Más allá de esta declaración programática, en el ámbito de las relaciones interadministrativas el legislador prevé supuestos específicos en los que se trata de garantizar y facilitar el ejercicio del derecho de acceso. Así, cuando la solicitud de acceso a la información pública se dirija a una entidad, órgano o unidad administrativa en la que no obre dicha información, se remitirá la solicitud al órgano o entidad que la posea, que vendrá obligada a tramitarla y se dará cuenta de esa remisión al solicitante. Si no es posible remitir la solicitud al responsable de la información por pertenecer a una Administración, entidad u organismo no incluido en el ámbito de aplicación de la Ley, aquél al que se dirigió la solicitud deberá informar directamente al solicitante sobre la Administración a la que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información (artículos 28.b de la Ley navarra y 22 de la Ley extremeña) (33).

Otra medida que merece ser destacada es el uso y fomento de las nuevas tecnologías como herramienta de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las obligaciones legales. En este sentido, el legislador prevé la creación de

obligaciones previstas, la persona titular de la Secretaría General de cada una de las consejerías del Gobierno autonómico y los titulares de los organismos autónomos y entidades públicas vinculadas o dependientes, empresas y fundaciones públicas, así como de los consorcios participados mayoritariamente por la Administración autonómica.

(31) Este Departamento podría emitir un informe anual, tal y como proponía el anteproyecto de Ley del País Vasco en su artículo 18.3: «*El Departamento competente en materia de Gobierno Abierto elaborará un Informe anual de transparencia que será remitido para su conocimiento al Parlamento*».

(32) Artículo 14.2 del anteproyecto de Ley del País Vasco: «*La administración fomentará la interoperabilidad entre administraciones públicas propiciando iniciativas conjuntas en materia de administración electrónica e impulsará la implantación de un sistema general de intercambio de información entre las diferentes administraciones*».

(33) El anteproyecto de Ley del País Vasco añadía la obligación de cumplir determinados plazos con el objeto de agilizar el ejercicio de este derecho. Así, se debería facilitar al solicitante información sobre el órgano que la posea en el plazo de diez días (artículo 14.1). Por su parte, el Proyecto de Ley estatal establece que si «*la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder de la autoridad pública, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otra, se deberá remitirle la solicitud para que decida sobre el acceso*» (artículo 16).

portales de transparencia, con cauce integrador de la información pública. Es el caso del Portal de Transparencia previsto en el Proyecto de Ley estatal (artículo 8), el Portal del Gobierno Abierto en la Ley navarra (artículo 7), el Portal de la Transparencia y Participación Ciudadana en la Ley de Extremadura (disposición adicional segunda) o la Plataforma de Gobierno Abierto-Irekia en el Anteproyecto de Ley del País Vasco (artículo 6) (34).

Estos canales permiten unificar toda la información exigible por la Ley garantizando así la accesibilidad del ciudadano. La dispersión de la información en la web de los diferentes órganos y departamentos supondría sin duda una nueva burocratización, en este caso de corte tecnológico, de modo que la publicidad de los datos sin este modelo integrador dificultaría el ejercicio de este derecho. Ahora bien, tan importante como el reconocimiento de estos portales es el diseño de sus contenidos y estructura, que debe estar presidido por los principios de sencillez, claridad y accesibilidad. Otra cuestión que requerirá una solución práctica es la dificultad de su aplicación en la Administración Local, en concreto en aquellas entidades que carecen de medios para su construcción y desarrollo. Sin duda, aquí se deberán aplicar mecanismos de apoyo, como la centralización de toda la información en portales de transparencia de otras Administraciones —modelo aplicado en algunos países latinoamericanos—, sin perjuicio de otros instrumentos de colaboración previstos en el ordenamiento jurídico.

El tercer atributo que debe ser potenciado es la exigibilidad de la información, lo que conduce al reconocimiento legal de este derecho. La Ley atribuye una importante dosis de seguridad jurídica, evitando una excesiva discrecionalidad al determinar qué información es pública y cuál es confidencial (35). Ahora bien, la exigibilidad no se consagra únicamente con el reconocimiento de este derecho, es imprescindible también habilitar canales que permitan al ciudadano reclamar ante posibles vulneraciones.

En este sentido, la figura que cobra especial relevancia en el Derecho comparado es la creación de órganos independientes de revisión, control y fomento, sin perjuicio de los correspondientes mecanismos administrativos y judiciales de tutela. Su efectividad depende, sin duda, de la naturaleza de este órgano, entendiendo que es necesario atribuir la competencia para tramitar las reclamaciones a órganos con garantías de independencia, que actúen con autonomía orgánica y funcional, plena independencia de la Administración y de composición técnica

(34) Al margen de cualquier previsión legal, el Acuerdo de 2012 de Castilla y León prevé un espacio específico del Gobierno Abierto en la web corporativa para, entre otros fines, publicar de forma unificada la información sobre transparencia. Por su parte, el Acuerdo de 2013 de Castilla-La Mancha habilita la creación de la Plataforma de la Transparencia y el Buen Gobierno.

(35) En este sentido, conviene recordar la consideración de la transparencia como principio general: *«siendo el principio de transparencia un principio general, cualquier excepción al mismo o cualquier limitación han de venir impuestas por una norma con rango de ley e interpretarse en su aplicación de forma restrictiva»* (artículo 11.2 de la Ley navarra).

y colegiada (36). En este ámbito, la legislación autonómica se encuentra ante tres grandes posibilidades de regulación respecto a las reclamaciones frente a la denegación expresa o presunta de la solicitud de acceso. Primero, la creación de un órgano específico que conozca de estas reclamaciones; segundo, atribuir esta competencia a un órgano o institución ya existente —defensor del pueblo autonómico o autoridades de protección de datos, si las hubiere—; y tercero, la celebración de un convenio con la Administración General del Estado para la resolución de las reclamaciones por la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

La Ley de Extremadura no cierra de modo definitivo esta cuestión, limitándose a señalar que *«la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá suscribir un convenio con la Administración general del Estado para la resolución de las reclamaciones que presenten los ciudadanos en relación con la resolución que se dicten en el ejercicio de acceso a la información, sin perjuicio de la potestad de la Comunidad Autónoma de Extremadura para crear o atribuir a un órgano propio el ejercicio de tal competencia»* (artículo 43). Por su parte, la Ley navarra reconoce al solicitante de la información pública la posibilidad de *«dirigir una queja al Defensor del Pueblo de Navarra siempre que se haya impedido o limitado su derecho de acceso a esta información»* (artículo 68). En cualquier caso, la intervención del Defensor del Pueblo no suspende el transcurso de los plazos para la interposición de los recursos administrativos o contenciosos-administrativos procedentes (37).

Finalmente, conviene destacar cómo el legislador autonómico introduce un concepto amplio de transparencia, no circunscrito al ámbito administrativo sino también a la acción de gobierno (38). Bajo la rúbrica de «buen gobierno» o

(36) En este ámbito, se pueden citar ejemplos que han adquirido la consideración de modelos referentes en el Derecho comparado. Es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México, órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Está integrado por cinco comisionados, nombrados por el Ejecutivo Federal, pudiendo la Cámara de Senadores objetar dichos nombramientos por mayoría. Duran en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección. El Consejo para la Transparencia de Chile constituye una corporación autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con atribuciones para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la Ley de Transparencia. Está integrado por 4 consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado (2/3 miembros en ejercicio). Duran 6 años en el cargo, siendo reemplazados por parcialidades cada 3 años. Son inamovibles. Su eventual remoción antes de este período debe ser decidida por la Corte Suprema.

(37) Si bien la intervención del Defensor del Pueblo autonómico encaja por su naturaleza jurídica y funciones, la eficacia jurídica de sus pronunciamientos —advertencias, recomendaciones, sugerencias o recordatorios— limitan la operatividad de esta vía.

(38) Como señala la Exposición de Motivos de la Ley balear, *«a fin de que el vínculo entre poderes públicos y confianza de la ciudadanía se consolide y madure, los gobiernos más adelantados*

de «ética y transparencia en la acción de gobierno», se regulan aspectos como los principios éticos y de actuación, el régimen de conflicto de intereses, el gobierno en funciones o el principio de gobernanza. Por lo que aquí interesa —el análisis de esta materia requiere un estudio propio, siempre ligado a la legislación reguladora del gobierno—, la ley exige la aplicación del principio de transparencia en la acción de gobierno. Renueva el régimen jurídico de la publicidad de las retribuciones, actividades, derechos y bienes, exigiendo la inscripción de las declaraciones en el registro correspondiente, en el diario oficial y en el portal de transparencia (artículo 33 de la Ley de Extremadura). En cualquier caso, sería interesante que el legislador ampliara el ámbito de aplicación, de modo que el principio de transparencia de las retribuciones se extendiera a un concepto amplio de alto cargo.

Se regula asimismo la publicidad de las cesantías (artículo 64 de la Ley navarra), de la acción de gobierno, a través de la difusión e información del Plan de Gobierno y de un documento de seguimiento de los proyectos de ley, planes gubernamentales y actuaciones significativas (artículo 19 del anteproyecto de Ley del País Vasco), así como la obligación de informar al Parlamento sobre el nombramiento de determinados altos cargos para, en su caso, solicitar una comparecencia para defender la idoneidad de la persona nombrada y explicar su proyecto para la acción de gobierno (artículo 38 de la Ley balear). Esta regulación se cierra, en el caso de Navarra y Extremadura, con un precepto genérico de transparencia y rendición de cuentas, instando la implementación de instrumentos que permitan garantizar el cumplimiento de estos principios.

Tras este repaso a la reciente normativa autonómica, una última cuestión queda pendiente. Si bien la existencia de la ley es condición necesaria para garantizar el principio de transparencia, no es suficiente para asegurar su plena operatividad. Esta se encuentra conectada a otros elementos igualmente fundamentales, como las políticas de información, la generación de una cultura política y administrativa basada en la ética y la información al público, así como una clara voluntad política y un liderazgo en su implementación.

2. Apertura de datos públicos y reutilización

Finalmente, el legislador considera una visión economicista del principio de transparencia, como generador de iniciativa privada, fomentando la reutilización de la información pública. La Administración dispone de una gran cantidad de información que, a disposición de los particulares, puede permitir la creación de productos y servicios generando riqueza. El aumento de la transparencia y la apertura de datos no sólo incrementa la legitimidad y calidad democrática, también implica una mejor utilización de los recursos en el plano de la reutiliza-

se dotan de medios materiales y legales y de valores y mecanismos que facilitan la buena manera de hacer y el control de los responsables públicos».

ción y revalorización. Como señala RAMÍREZ-ALUJAS (2011: p. 114), la apertura de datos públicos (*open data*) promueve, por un lado, la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas, permitiendo que otras entidades o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear prestaciones en la web, generar actividades económicas y agregar valor público. Por otro lado, se devuelve a los ciudadanos los datos que son financiados por ellos mismos, incrementando así la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente.

En este punto, conviene efectuar una depuración conceptual, distinguiendo con claridad los términos de transparencia y *open data*. La transparencia se debe concebir como un concepto más amplio que el de *open data* en la medida en que aquél incluye éste. La transparencia se refiere, en general, a la información accesible de la actividad del sector público («Administración de cristal»), permitiendo el uso de esta información para un control político y democrático o para cualquier otra finalidad legal. Mientras, *open data*, que necesita del anterior, pone a disposición de toda la sociedad los datos generados por la Administración en el desarrollo de sus funciones, en formatos abiertos y con licencia libre para su uso, de manera que cualquier ciudadano pueda analizarlos, reutilizarlos y redistribuirlos como activo económico destinado a generar nuevos productos o servicios (39).

La apertura de datos se regula en la legislación autonómica que ordena el gobierno abierto. Para mejorar la transparencia y generar valor en la sociedad, la Ley balear ordena al gobierno efectuar «una efectiva apertura de los datos públicos que obran en su poder, no sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o propiedad» (artículo 40). De manera más expresiva, la Ley navarra proclama la obligación de la Administración de fomentar la reutilización de la información pública, entendiendo por reutilización «el uso por los ciudadanos y ciudadanas de los datos de libre disposición que obran en su poder, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública y que el mismo se realice con sometimiento a la legislación básica del Estado que sea de aplicación, y en particular, a la normativa existente sobre reutilización de la información del sector público» (artículo 14).

En concreto, la reutilización debe perseguir como objetivos fundamentales la publicación de todos los datos de libre disposición que obran en poder de la Administración, permitir a la ciudadanía un mejor conocimiento de la actividad

(39) Los efectos beneficiosos de la reutilización se reconocen expresamente en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público: «la información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática» (Exposición de Motivos).

del sector público, facilitar la creación de productos y servicios de información basados en esos datos, facilitar el uso de los datos para que las empresas privadas ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido, así como favorecer la competencia en el mercado limitando su falseamiento (artículo 14.2 de la Ley navarra). Por su parte, las Leyes balear (artículo 40.2) y extremeña (artículo 27.2) someten la disposición del conjunto de datos en formatos reutilizables a criterios de prioridad, considerando prioritaria la información mercantil y empresarial, la información geográfica, la información legal, la estadística social y la información de transporte.

Los conjuntos de datos se tienen que facilitar bajo licencias de propiedad abiertas, que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento. Así, el legislador proclama la promoción de la reutilización libre de los datos, sin sujetarla a petición previa, ni condicionar su ejercicio mediante el otorgamiento de licencias tipo. No obstante, se habilita a la norma de desarrollo para regular las condiciones a las que se puede someter la reutilización de determinados datos, siempre bajo justificación. En concreto, la Ley navarra prevé, como condiciones para permitir la reutilización, que se haga un uso correcto de los datos, que los mismos no sean modificados o que se indique la fuente y fecha de la última actualización. Mientras, si el reglamento opta por someter la reutilización de determinados datos al previo otorgamiento de licencias tipo, las mismas se ajustarán en cualquier caso a los criterios y al contenido mínimo recogido en la legislación sobre reutilización de la información del sector público (artículo 15) (40).

El régimen de la reutilización de la información pública merece una última reflexión. Si el objetivo es generar valor en la sociedad facilitando la creación de productos y servicios basados en los datos que obren en poder de la Administración, sería interesante que la puesta a disposición se efectuara en un punto común de acceso (41) y, sobre todo, que el legislador promoviera cauces para *ciudadanizar* la información. Un aspecto fundamental en el régimen del open data es identificar qué información es útil para la ciudadanía. Por este motivo,

(40) La Ley extremeña, en su artículo 28, señala que *«los únicos condicionantes serán aquellos que marquen las licencias bajo las que esté la información que se publique, así como lo dispuesto en la legislación básica sobre reutilización de la información del sector público»*. Por su parte, ninguna norma autonómica prevé un régimen de infracciones y sanciones conectado con el mal uso que se confiera a la información cuya reutilización ha sido autorizada. Las previsiones contenidas en este sentido por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, constituyen un marco de referencia importante para este régimen autonómico, regulando el procedimiento, el principio de tipificación y la delimitación de competencias.

(41) El Portal navarro del «Gobierno Abierto», que se articula sobre una plataforma informática de software libre, se configura como un espacio destinado a *«facilitar a la ciudadanía la información en tiempo real y sin tratar, para que, a su vez, pueda ser compartida de una forma libre y gratuita»*, así como *«poner a disposición de la ciudadanía datos en formatos abiertos, para que puedan ser reutilizados en beneficio público y en beneficio de cualquier persona interesada en obtener productos derivados para generar valor y riqueza, en lo que se conoce como proyectos de apertura de datos u OpenData»* (artículo 7.2).

sería conveniente que en los correspondientes puntos de acceso a la información se habilitaran espacios para la recepción de propuestas relativas a los datos demandados y a la información puesta a disposición (42).

IV. NOVEDADES JURÍDICAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Un nuevo enfoque de la participación ciudadana

El carácter democrático del Estado español convierte la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en eje esencial del sistema político. El artículo 23 CE'78 recoge dos formas de acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas, directamente o por medio de representantes, que no es sino el reconocimiento de un sistema mixto, de democracia representativa y de democracia directa, con una clara preeminencia del sistema representativo (STC 119/1995, de 17 de julio). Sin embargo, conviene no perder de vista que el artículo 9.2 CE'78 ordena a los poderes públicos remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, así como facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En el marco de este principio constitucional, el entendimiento de la participación prevista en el artículo 23 no agota las manifestaciones constitucionales del fenómeno participativo. Por el contrario, el texto es rico en este tipo de declaraciones en diversos preceptos (artículos 27.5, 29, 48, 51.2, 92, 105, 125 o 140). Además de la democracia directa y representativa existe una tercera manifestación, la democracia participativa, que no significa ni presupone el ejercicio de la soberanía popular como las dos anteriores —no es por tanto derecho fundamental—, sino que otorga a los ciudadanos la posibilidad de proporcionar elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas y revestirlas además de legitimidad democrática (43).

(42) En esta línea se pronuncia el anteproyecto de Ley del País Vasco: «La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi dará acceso a los recursos de información pública reutilizable mediante su puesta a disposición en un punto común de acceso alojado en un portal web euskadi.net donde se ofrecerá información concreta y actualizada sobre las características de cada conjunto de datos. Asimismo, en el punto de acceso se deberá habilitar un espacio para que la ciudadanía realice propuestas y sugerencias tanto en torno a la información demandada como a la información puesta a su disposición» (artículo 7.3).

(43) En este sentido se pronunció la STC 119/1995, de 17 de julio: «no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos —en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado— precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado *democracia participativa*» (FJ 6).

Como se ha visto anteriormente, es el modelo de democracia participativa el que ha despertado la atención de los Estatutos de Autonomía de última generación, configurándose así como el objeto de regulación de la reciente legislación (44). Es la eficacia de las decisiones públicas (artículo 103 CE'78) la que parece justificar, entre otros motivos, esta profundización de la participación ciudadana, instando a los poderes públicos a abrir canales que permitan adecuar las políticas públicas a las demandas sociales: *«se trata de una interacción que resulta positiva para la ciudadanía; para que se impliquen en los asuntos públicos, aportando su criterio y experiencia; que permite a los poderes públicos un acercamiento mayor a la ciudadanía, y ésta, a su vez, asume la corresponsabilidad en el ámbito público (...) garantizando una adecuada satisfacción de sus necesidades y expectativas»* (Preámbulo de la Ley valenciana) (45). La finalidad del nuevo régimen jurídico es, por tanto, alcanzar una participación más proactiva de la ciudadanía (artículo 3 de la Ley balear), que permita trasladar a los poderes públicos las opiniones de aquellos agentes —o de toda la ciudadanía— implicados en el ámbito de decisión con el objeto de adoptar mejores decisiones (46).

En este marco hay que plantear qué entiende el legislador por participación ciudadana. Las Leyes valenciana (artículo 4.1), navarra (artículo 3.e) y extremeña (artículo 3.e) recogen un concepto expreso, definiendo participación ciudadana como la intervención e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Desde una perspectiva jurídico-política, resulta positiva la asunción de una definición legal a efectos de aplicación de la norma. Sin embargo, este concepto puede adolecer de un carácter excesivamente simplista y abierto, dado que bajo

(44) Dentro de las normas que son objeto de atención en este trabajo, es la Norma Foral de participación ciudadana la que con mayor claridad manifiesta que su finalidad es *«desarrollar los derechos democráticos de la ciudadanía y de los grupos en que se organiza por medio de los procesos, prácticas e instrumentos de democracia participativa que complementen y perfeccionen los derechos y las técnicas de la democracia representativa»* (artículo 3.b).

(45) En la misma línea se expresa el Preámbulo de la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana, al destacar la figura de los procesos de deliberación participativa: *«Se trata de una técnica que permite incorporar al procedimiento de decisión toda la riqueza de los intereses y expectativas sociales de una forma que sea beneficiosa para el procedimiento de adopción de decisiones»*. Por su parte, el artículo 37.1.d de la Ley extremeña ordena a la Administración el establecimiento de *«vías de relación directa con la ciudadanía que posibiliten la adecuación de las políticas públicas a las demandas, necesidades e inquietudes de la ciudadanía»*.

(46) El presente trabajo se centra en el régimen jurídico previsto en las Leyes de Gobierno Abierto, no entrando a reflexionar sobre otros instrumentos de participación como las consultas populares no referendarias —objeto de un estudio específico en el presente monográfico— o la iniciativa legislativa popular. Simplemente, y a efectos de generar un primer debate, conviene plantear las posibilidades de reforma de este último instrumento, al hilo de las modificaciones estatal y catalana de la década pasada. Posibilidades de mejora como la rebaja del número de firmas, la ampliación del plazo para la recogida de firmas, la iniciativa local, la previsión de compensaciones económicas, la reducción de materias excluidas o la revisión de la titularidad de este derecho, son algunos ejemplos que requieren ese debate conjunto.

esta definición se podría interpretar la inclusión de cualquier intervención en los asuntos públicos, sin delimitar el objeto real de la norma —democracia participativa— respecto de otros instrumentos de intervención —por ejemplo, participación electoral o democracia directa—. (47) Atendiendo al objeto de estas Leyes, el concepto de participación ciudadana debería ceñirse a la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero basada en el modelo de democracia participativa que, como complemento de la participación representativa, permita la toma en consideración por los órganos representativos de las aportaciones efectuadas por los agentes implicados (48).

El ámbito objetivo sobre el que se habilita la implicación ciudadana se caracteriza por su amplitud. Las Leyes autonómicas reconocen los «derechos específicos de participación» en la tramitación de leyes (artículo 6 de la Ley balear) y reglamentos (artículo 9 de la Ley gallega), en la elaboración de planes y programas de carácter general (artículo 35 de la Ley navarra) y en la evaluación de las políticas públicas (artículo 6.1.a de la Ley balear) (49). Parece que nada escapa al ejercicio del derecho de participación. No obstante, no hay que perder de vista el carácter programático de la mayoría de los mandatos recogidos en las Leyes autonómicas, lo que atribuye una importante discrecionalidad en el diseño e impulso de los nuevos instrumentos de participación. Lógico, por otra parte, si se tiene en cuenta que lo contrario podría generar problemas de gobernabilidad o una parálisis institucional. No todas las decisiones pueden ser sometidas a un proceso de participación ciudadana, por razones técnicas o de oportunidad. Serán las decisiones públicas estratégicas las llamadas a someterse, con carácter general, a un debate público. Y la evaluación de la política de participación ciudadana la que determine la corrección en la aplicación de estas Leyes.

Especial mención merecen las Leyes balear y extremeña, que establecen el carácter preceptivo del proceso participativo en la tramitación de los proyectos de Ley —según el artículo 6 de la Ley balear, la imposibilidad de estos procesos se debe motivar justificadamente— y una acción de escucha en cada evaluación de las políticas públicas. Mientras, la Ley canaria (artículo 18) señala que la elaboración de los programas o políticas de actuación sectorial del gobierno, así como de los instrumentos normativos de carácter reglamentario que los desarrollen, cuando no se refieran a materias excluidas de las iniciativas legislativas, debe someterse con carácter general a un proceso de participación ciudadana.

(47) La Ley de Extremadura, al regular las condiciones básicas de la participación ciudadana en el Capítulo I del Título III, plantea un concepto más exhaustivo y preciso, entendiendo por participación ciudadana «la intervención, implicación y colaboración de los ciudadanos y ciudadanas, individual o colectivamente considerados, en los asuntos públicos, canalizadas a través de procesos de escucha activa, comunicación y conversación bidireccional» (artículo 36).

(48) CASTEL GAYÁN (2011: p. 285).

(49) Se toman los artículos citados como ejemplos generalizables, teniendo en cuenta que estos derechos específicos de participación se encuentra reconocidos en todas las Leyes autonómicas. Las diferencias de contenido son, en general, mínimas.

Además, y como novedad en el ámbito autonómico, conviene resaltar el mandato de fomentar la participación en la elaboración de los presupuestos. Según los artículos 6.1.f de la Ley balear y 37.1.f de la Ley extremeña, la Administración debe promover la confección de unos presupuestos participativos, es decir, la posibilidad de que la ciudadanía opine sobre el orden de prioridades en el capítulo de inversiones —la norma extremeña prevé que «*la ciudadanía opine y proponga alternativas en cuanto al orden de prioridades en los distintos capítulos*» del presupuesto— mediante mecanismos de democracia directa estructurados debidamente u otros procesos o instrumentos participativos.

2. Revisión, renovación e innovación de los instrumentos de participación

La renovación de la participación ciudadana propuesta por el legislador autonómico presenta un primer efecto de extraordinaria intensidad. La tradicional clasificación de los instrumentos de participación, que distingue entre canales orgánicos y funcionales, se redefine en este nuevo régimen jurídico. El reconocimiento de nuevos mecanismos de democracia participativa, basados en el principio deliberativo y en el uso de las nuevas tecnologías, abre un nuevo escenario que amplía y/o matiza esa clasificación. En este trabajo se va a seguir el esquema tradicional para analizar las novedades más importantes, aún entendiendo que esta clasificación se enriquece con los mecanismos que se exponen a continuación.

Entre las modalidades previstas en el Derecho español, la participación orgánica constituye un cauce generalizado y consolidado (50). Sin embargo, la práctica administrativa ha demostrado la existencia de defectos relacionados fundamentalmente con la composición y funcionamiento de estos órganos, lo que ha afectado a la calidad de estos instrumentos (51). Pese a que las deficiencias

(50) La LPC, en su artículo 22.2, remite a lo que establezcan las normas propias de funcionamiento de estos órganos de participación, si bien a falta de ellas ha de aplicarse la misma. Así, la regulación de estos órganos se centra en su composición, los derechos de los miembros, las normas básicas de funcionamiento y las reglas para la formación de voluntad. Especial atención merecen los derechos de los miembros, que parecen reflejar la voluntad de garantizar la calidad participativa en el funcionamiento de los mismos: recibir con antelación mínima de cuarenta y ocho horas la convocatoria de las reuniones con el orden del día y tener a su disposición por el mismo plazo la información sobre los asuntos que figuren en él; ejercer su derecho a voto y formular voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifiquen; formular ruegos y preguntas; solicitar la transcripción íntegra en acta de sus intervenciones y propuestas y el sentido de su voto o su abstención y los motivos que la justifiquen; o el genérico derecho a participar en los debates.

(51) SÁNCHEZ MORÓN (2008b: p. 231) sistematiza los principales problemas de la participación orgánica, como la representatividad de las organizaciones llamadas a participar, que debe resolverse siempre sobre la base de criterios objetivos y en atención al principio de igualdad, así como sus verdaderas limitaciones como canal de participación del ciudadano, entendiendo que la intervención es asumida por los representantes de algunas organizaciones sociales que actúan formal-

de la participación orgánica son admitidas de manera generalizada, las recientes leyes autonómicas no han revisado su régimen jurídico. Únicamente la Ley canaria regula estos órganos estables de participación, pero sólo a efectos de habilitar su creación y reconocer sus funciones de información y asesoramiento no vinculante (artículo 24). La única innovación está ligada al uso de medios electrónicos para facilitar la interrelación y comunicación, si bien tampoco la ley ha profundizado en todas las posibilidades de mejora. Más aún si se tiene en cuenta la habilitación propuesta por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en su Disposición Adicional Primera, en cuanto a la actuación de los órganos colegiados por medios electrónicos.

El legislador, inmerso en la revisión del modelo de participación ciudadana, debe aprovechar la oportunidad para reformar una serie de elementos que mejoren la composición y funcionamiento de los órganos de participación. En este sentido, y como propuestas normativas, se debería exigir una mayor transparencia en su actividad, publicando la relación de órganos existentes en la Administración, su composición y funciones, sus acuerdos (aprobados o pendientes de aprobar), etc.; aumentar la antelación mínima de convocatoria para que las entidades pudieran recabar la opinión de sus asociados, exigiendo la acreditación del debate interno; prever la evaluación de los órganos de participación con la opinión de todos sus miembros; fomentar una estructura más flexible, activa y dinámica; o exigir un informe preceptivo de la unidad administrativa competente en materia de participación ciudadana para la creación de estos órganos.

Junto a los canales orgánicos, la participación funcional ha constituido en el Derecho administrativo español la segunda gran modalidad de implicación ciudadana, a través de trámites e instrumentos diversos como la información pública, las peticiones o las iniciativas y sugerencias. Como en la tipología anterior, también la práctica administrativa ha demostrado las insuficiencias de estas figuras como canales unidireccionales que no garantizan una participación real, efectiva y de calidad. Consciente de sus déficits, la ley renueva este

mente como portavoces colectivos de los intereses que la entidad promueve, pero que expresan en ocasiones las opiniones de la organización a la que pertenecen y a veces la suya propia. No suele haber casi nunca un contraste previo de la correspondencia de la voluntad o la opinión de la entidad que participa con la voluntad u opinión mayoritaria de los ciudadanos a los que teórica, formal o legalmente representa. En cuanto a su efectividad, en términos de influencia real en las decisiones finales de los gobiernos y administraciones, y sin perjuicio de la existencia de experiencias de todo tipo, se ha considerado que la eficacia de la participación es muy limitada y en gran parte de los casos sencillamente nula. El modelo de los consejos ha conducido por su propia dinámica a una excesiva burocratización y una cierta hipertrofia de los órganos consultivos de la Administración, pues una vez creado un consejo y designados sus miembros, es muy difícil suprimirlo, aunque se constata su absoluta inoperancia. Según este autor, se trata de una participación reducida a los que podríamos considerar como miembros de una élite asociativa privada.

círculo funcional reconociendo nuevos mecanismos que tratan de promover una participación más directa, proactiva y deliberativa de los agentes implicados en las decisiones públicas, garantizando de este modo una «*interrelación mutua*» (artículos 34.1 de la Ley navarra y 36.2 de la Ley extremeña). Mecanismos que, como manifestación de democracia participativa, no tienen carácter vinculante para la Administración (artículo 17.1 de la Ley valenciana).

Un repaso a las novedades incorporadas por el legislador autonómico permite observar que, para el ejercicio de los derechos específicos de participación, la renovación jurídica propone instrumentos desarrollados en un doble espacio: tecnológico y presencial. La ley asume las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías, a cuyo fin insta a los poderes públicos a fomentar la participación ciudadana a través de medios electrónicos (artículo 4.5 de la Ley canaria). Se acude a la técnica de la cláusula abierta, entendiendo que el dinamismo y la evolución constante de los medios tecnológicos que pueden canalizar la participación de la ciudadanía obligan a renunciar a una regulación exhaustiva. Así, se limita a reconocer con carácter general la promoción de la participación a través de los canales existentes o aquellos que se generen: «*redes sociales y demás instrumentos de comunicación social en Internet, tales como foros, blogs, plataformas de video, comunidades u otros recursos web que resulten idóneos*» (artículo 36.2.a de la Ley navarra). Además, adapta sus previsiones al principio de cautela, proclamando la necesidad de configurar un modelo de e-democracia de manera progresiva —no olvidemos factores como el principio burocrático dominante o la brecha digital—, por lo que la ley aboga por una aplicación no drástica. Parece así que el legislador promueve una experimentación, ordenando a la Administración «*implementar procesos paulatinos de democracia electrónica y de participación telemática*» (artículo 6.7 de la Ley valenciana) (52).

Esta participación constituye en la mayoría de las ocasiones un modelo unidireccional, a través de canales que permiten obtener información por medio de sondeos o «*encuestas on-line mediante sistemas que puedan garantizar la fiabilidad de los resultados que pudieran obtenerse*», o escuchar «*con atención, tanto por los canales telemáticos como telefónicos, las opiniones de los ciudadanos*» (artículo 36.2. de la Ley navarra). Aunque se habilita la «*conversación telemática bidireccional*» (artículo 36.2.a de la Ley navarra), como regla general se ausenta el carácter deliberativo en estos cauces. Parece que el denominado informe de participación y colaboración pretende dotarles de esta naturaleza bidireccional: «*el resultado de estos procesos participativos se plasmará (...) en un informe de participación y colaboración, en el que se recogerán el resultado del proceso participativo, los medios empleados y la evaluación de cómo esa participación ha condicionado o ha influido en la actuación administrativa*» (artículo 48.2 de la Ley navarra). No obstante, será la práctica administrativa la

(52) En la misma línea, véanse los artículos 6.1.e de la Ley balear y 37.1.e de la Ley extremeña.

que determine la verdadera naturaleza de este informe, a riesgo de convertirse en un trámite más dentro del procedimiento reglado.

Sin perjuicio del auge que han asumido las nuevas tecnologías para promover la participación ciudadana, las Leyes autonómicas diseñan un modelo mixto que reconoce también novedosos instrumentos presenciales. Una estrategia global de participación ciudadana no puede reducirse a la promoción de la e-democracia. Las limitaciones de las nuevas tecnologías para obtener la riqueza generada por el debate público, así como la actual estructura política, administrativa y social, exigen promover igualmente canales presenciales basados en la deliberación con el conjunto de agentes implicados en las políticas públicas. Una estrategia eficaz requiere que la Administración abra todos los canales posibles —tecnológicos y presenciales— a la participación ciudadana. O dicho de otro modo, las nuevas tecnologías constituyen un instrumento más al servicio de la política de promoción de la participación ciudadana.

Es precisamente el principio deliberativo el que caracteriza la esencia de las nuevas medidas presenciales, denominadas en la Ley navarra como instrumentos específicos de participación: *«los instrumentos específicos de participación y colaboración ciudadanas son aquellos que necesitan para su propia eficacia de una mayor implicación ciudadana en el propio proceso participativo»* (artículo 38). Entre los diferentes instrumentos reconocidos por la Ley, son comunes los foros de consulta (artículo 39 de la Ley navarra), paneles ciudadanos (artículo 22 de la Ley canaria) y jurados ciudadanos (artículo 21 de la Ley valenciana) (53). Tratándose de figuras o metodologías específicas, es el denominado genéricamente «proceso participativo» el canal que se ha consolidado en la práctica administrativa de algunas Comunidades Autónomas, si bien ninguna Ley de gobierno abierto o de participación ciudadana lo define expresamente (54). Tanto el principio de seguridad jurídica como la necesaria armonización concep-

(53) La Ley canaria reconoce el carácter complementario, no sustitutivo, de estos mecanismos respecto al tradicional trámite de información pública: *«aquellos programas o líneas de actuación sectoriales que ya tuvieran trámite de información pública no tendrán nuevo trámite de audiencia a no ser que por la naturaleza de la materia a tratar así se aconseje»* (artículo 8.2).

(54) La primera Ley que recoge un concepto expreso de proceso participativo es la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña, que lo define como aquel que *«de una forma integral, incluye las tres fases siguientes: a) fase de información, en la que se informa a los ciudadanos del proyecto en el que se pretende pedir la participación; b) fase de debate ciudadano, mediante el cual, utilizando las metodologías adecuadas, se promueve el debate entre los ciudadanos y se recogen propuestas; c) y fase de retorno, mediante el cual se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación»* (artículo 56.2). Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno del País Vasco articulaba el proceso participativo como aquel que contempla las fases de información y difusión de los fines que se pretenden, del proceso que se llevará a cabo y de los compromisos que se adquieren; promoción del conocimiento, la reflexión y el debate; discusión deliberativa y contraste desde diferentes ópticas y grupos de interés; proposiciones y búsquedas de consensos; e información-devolución pública de las conclusiones del proceso participativo.

tual para la consolidación de los nuevos instrumentos, exigen el reconocimiento de una definición legal.

Es la Norma foral de Guipúzcoa la que con mayor exhaustividad regula el proceso participativo. Denominado proceso de deliberación participativa, se define como el «*conjunto de actos que se integran en un procedimiento de decisión o determinación de una concreta política pública, cuyo contenido consiste en un debate público sobre la decisión a adoptar y sus características, así como, en su caso, sobre las alternativas existentes en este ámbito y en el que participan directamente personas residentes o entidades ciudadanas que actúan en el ámbito al que corresponde la decisión o política a adoptar*» (artículo 9). Entre sus novedades interesa resaltar, por sus efectos jurídico-políticos, el reconocimiento del derecho de iniciativa para la realización de estos procesos tanto a las entidades ciudadanas inscritas en el Registro Foral, como a las personas residentes en el territorio histórico y a los entes locales afectados por la política o decisión a adoptar por las instituciones forales (artículos 12 y ss.); el Protocolo del proceso, documento en el que se pretende garantizar el principio de seguridad al determinar aspectos tan importantes como las reglas que lo regirán, el número máximo de participantes, los mecanismos de selección de las personas participantes o la duración temporal máxima del proceso de deliberación (artículo 11); y el Programa Participativo, que contiene el conjunto de propuestas en materia de participación ciudadana que enmarcan la actividad de los órganos forales para el mandato de la Diputación Foral y en el que se precisan los procesos participativos, instrumentos y métodos para la elaboración, aplicación y revisión de las políticas forales (artículo 33.4) (55).

Un último aspecto merece una reflexión sosegada en torno a estos instrumentos de participación: su ámbito subjetivo, es decir, ¿quién puede participar? En este sentido, está claro que los canales habilitados por las nuevas tecnologías permiten, en principio, la universalización del derecho de participación. Por el contrario, aquellos instrumentos presenciales de corte deliberativo previstos en las Leyes autonómicas requieren un ámbito subjetivo más acotado. En esta línea, se prevé la creación de registros de participación, como sistema objetivo que pretende articular de forma eficiente la utilización de estos instrumentos, evitando así una excesiva discrecionalidad, corporativización e instrumentalización de la participación ciudadana. En este registro se pueden inscribir voluntariamente los ciudadanos y las entidades ciudadanas interesados en recibir información sobre materias específicas de la competencia de la Administración, al objeto de tomar parte activa en los instrumentos específicos de participación previstos en la Ley o que puedan preverse en otras normas (artículo 37 de la Ley navarra) (56).

(55) En el ámbito del principio deliberativo, la Ley de Extremadura regula el Debate público (artículo 39).

(56) El Registro de Participación Ciudadana también está previsto en las Leyes valenciana (artículo 16) y canaria (artículo 15). La Ley extremeña prevé la creación del Registro de Participación

3. Un análisis específico del derecho de participación en las disposiciones administrativas de carácter general

El derecho de participación en la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general ocupa un lugar especial en las recientes leyes autonómicas. El reglamento constituye la norma característica de nuestro ordenamiento jurídico y de un uso creciente por parte de la Administración. De hecho, la motorización legislativa encuentra en la norma reglamentaria su expresión máxima. La complejidad y los tecnicismos propios de la sociedad moderna justifican su posición, de modo que es la importancia del reglamento en nuestro sistema de fuentes del derecho la que explica que su elaboración se guíe por los principios de transparencia y participación. La era de los reglamentos ha de caracterizarse, en un sistema democrático, por un procedimiento abierto de aprobación, en el que los objetivos, los motivos y las intenciones del titular de la potestad reglamentaria se conozcan desde un principio, y en el que todos los sujetos interesados tengan la oportunidad de intervenir exponiendo sus alegaciones y sugerencias (57).

El artículo 105.a CE'78 regula un modo de participación funcional que garantiza la intervención en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, reconociendo el trámite de audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley. Esta forma de participación en el ámbito administrativo se convierte en verdadero derecho subjetivo por la vía de su posterior desarrollo legislativo. Se trata de un derecho de configuración legal, que surge ex lege, pues su reconocimiento se vincula a su regulación por ley, y no ex constitutione, sin perjuicio de su eficacia inmediata y de su carácter vinculante para todos los poderes públicos (58). Así, la Ley reconoce junto al trámite de audiencia —sujetos que pueden verse afectados en sus derechos e intereses legítimos por la disposición que se adopte—, el de información pública —dirigido a la generalidad de los ciudadanos—, como trámites que pretenden garantizar la participación en la

y Colaboración Ciudadanas, si bien su objeto se limita a la inscripción de los ciudadanos y entidades ciudadanas que voluntariamente quieran participar en el Consejo Extremeño de Ciudadanos (artículo 38.2). Por su parte, el Acuerdo de 2013 de Castilla-La Mancha ordena la puesta en marcha del Registro de Participación ciudadana —en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Acuerdo—, en el que se podrán inscribir voluntariamente los ciudadanos y entidades que deseen recibir información sobre materias específicas de competencia de la Junta.

(57) SÁNCHEZ MORÓN (2006a: p. 184).

(58) GARCÍA GARCÍA (2008: pp. 424-425). Como resalta esta autora, la previsión constitucional encaja perfectamente con la configuración de un Estado social y democrático de derecho y constituye una garantía constitucional que cumple una triple finalidad en función del trámite a través del cual se articule: por un lado, permite proteger los derechos e intereses de los particulares que puedan verse afectados por la disposición administrativa de que se trate; en segundo lugar, es garantía del acierto y eficacia de la concreta norma administrativa y, por último, reviste de legitimidad democrática la norma sobre la que se proyecta.

elaboración de los reglamentos. No obstante, el legislador no cierra la participación en estos trámites, al revés, *«la participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática»* (artículo 49 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón).

El uso creciente del reglamento, el interés de la ciudadanía por estas normas dada la concreción de sus contenidos y la consideración de derecho ex lege, justifican las novedades reconocidas en la legislación autonómica. La primera de ellas se centra en el propio derecho de participación en la elaboración, ampliando la esfera de implicación ciudadana. La Ley reconoce, junto a los trámites de audiencia e información pública, el derecho genérico a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general mediante la remisión de sugerencias (artículos 44 de la Ley navarra, 9 de la Ley gallega y 40 de la Ley extremeña).

Con la finalidad de promover la transparencia de su tramitación y garantizar una participación efectiva, cada Departamento debe publicar una relación de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación. Los ciudadanos pueden remitir sugerencias en cualquier momento anterior al trámite de audiencia o de información pública, o en su caso, al informe final de la Secretaría General Técnica (59). Las sugerencias o recomendaciones deben ser tenidas en cuenta por el órgano encargado de la redacción del texto del proyecto, que podrá asumirlas o rechazarlas a través de un informe final en el que motiva su posición con una respuesta razonada, informe que deberá ser publicado en el portal del gobierno en Internet (artículo 44.4 de la Ley navarra) (60). En cualquier caso, la participación mediante la remisión de sugerencias no atribuye, por sí sola, la condición de persona interesada en el procedimiento. Además, la Ley prevé que este cauce en ningún caso sustituirá a los trámites de audiencia o de información pública en los supuestos en que sean preceptivos de acuerdo con la normativa vigente, de modo que estos nuevos mecanismos deben ser interpretados como complemento a los trámites tradicionales previstos en el Derecho administrativo.

(59) El artículo 9 de la Ley gallega reconoce este derecho a *«las personas, individualmente o por medio de asociaciones que las agrupen o representen»* (artículo 9). Por su parte, la Ley navarra —igual que la norma extremeña— habla de ciudadanos (artículo 44), lo que exige conectar con el concepto general de ciudadano previsto en el artículo 3 a efectos de esta Ley: *«toda persona que se relaciona con la Administración, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que las representen»*.

(60) Según la Ley gallega, el órgano encargado de la redacción del texto del proyecto podrá asumir o rechazar las proposiciones, sugerencias o recomendaciones, a través de un informe final en el cual recibirán una respuesta razonada, *«salvo las de reconocida y notoria urgencia, que podrá ser común para todas aquellas sugerencias que planteen cuestiones sustancialmente iguales»* (artículo 9.1). La Ley extremeña, sin embargo, no reconoce la obligatoriedad de un informe que motive la admisión o no de las sugerencias.

El derecho de iniciativa reglamentaria, reconocido en el ámbito de la Administración local con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del gobierno local, constituye la segunda gran novedad. Los ciudadanos —con residencia legal en la Comunidad Foral, individualmente y en su propio nombre, según el artículo 45.1 de la Ley navarra— tienen derecho a presentar a la Administración autonómica en materias de su competencia, propuestas de iniciativas que afecten a sus derechos e intereses legítimos, proponiendo su tramitación como disposición reglamentaria, salvo que recaigan sobre disposiciones de desarrollo de las materias excluidas por la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular (61).

En cuanto a los requisitos exigidos, las propuestas deben contener el texto propuesto, acompañado de una memoria justificativa con explicación detallada de las razones que aconsejan la tramitación y aprobación de la iniciativa. Según las Leyes navarra (artículo 45.3) y extremeña (artículo 41.3), deben estar respaldadas por las firmas de dos mil personas (artículo 45.3), mientras la Ley canaria exige el respaldo de al menos tres entidades ciudadanas y por un número de firmas de ciudadanos, sean o no miembros de las mismas, no inferior a quince mil, cuando la disposición reglamentaria que se propone afecte a toda la Comunidad Autónoma (artículo 12.2 de la Ley canaria). En el plazo de tres meses, y previa valoración de los intereses afectados y de la oportunidad que para el interés público represente la regulación propuesta, se podrá ordenar el inicio de su tramitación como proyecto de disposición reglamentaria de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable. Al vencimiento de este plazo sin ordenar el inicio de su tramitación, debe tenerse por denegada la iniciativa (artículo 12.3 de la Ley canaria). En cualquier caso, se atribuye a la Administración la facultad de formular propuestas al proyecto de disposición normativa y completar la memoria justificativa presentada con estudios, informes y otros elementos de juicio.

Contra el acuerdo, expreso o presunto, de inadmisión a trámite de la propuesta de solicitud de disposición reglamentaria, no cabe recurso alguno (artículo 12.5 de la Ley canaria). Con acierto, las Leyes navarra y extremeña distinguen la doble naturaleza de este derecho, al especificar que los proponentes podrán interponer los recursos procedentes cuando consideren que se ha conculcado su derecho de propuesta o las garantías recogidas en la Ley para hacerlo efectivo. Sin embargo, no podrán impugnar, por su propia naturaleza, una vez seguido el

(61) Si bien la Ley no lo señala de forma expresa, se deben entender excluidas de la iniciativa reglamentaria —así como del derecho de participación en su elaboración— las disposiciones de carácter organizativo. Las Leyes autonómicas excluyen estas disposiciones de la aplicación del régimen de audiencia e información pública: *«el trámite de audiencia e información pública no se aplicará a las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella»* (artículo 49.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón).

procedimiento previsto, la decisión de iniciar o no la tramitación de la iniciativa reglamentaria propuesta.

El derecho a la iniciativa reglamentaria constituye una novedad de primer orden. La importancia del reglamento dentro del sistema de fuentes del derecho justifica su reconocimiento, abriendo una posición proactiva de la ciudadanía. No obstante, los rasgos de la norma reglamentaria exigen un debate sobre la naturaleza y contenido de este derecho.

Los tecnicismos de la norma y la legitimidad derivada del titular de la potestad reglamentaria, pueden constituirse en poderosos argumentos para reconocer un «derecho de propuesta», entendido no como el derecho a la tramitación o regulación de la norma planteada, sino como derecho al debate sobre la oportunidad de la norma. Este derecho generaría, en su caso, la puesta en marcha de un instrumento específico de participación que permitiera un debate bidireccional con el grupo promotor y con el resto de agentes implicados en la materia. Asimismo, es necesario que el número de firmas exigidas se ponga en relación con la iniciativa legislativa popular. Conviene tener presente que si las proposiciones de ley presentadas por la ciudadanía son debatidas, en su caso, en sede parlamentaria, la admisión de la iniciativa reglamentaria, discutida en sede de poder ejecutivo sin debate público, plantea la conveniencia de exigir un importante apoyo en forma de firmas, acreditando así que no se trata de la voluntad de una minoría instrumentalizada para legitimar una decisión previa.

V. ORGANIZACIÓN Y ESTRATEGIAS PARA EL GOBIERNO ABIERTO

La creación de una organización administrativa encargada de la dirección técnica, gestión y coordinación del modelo de gobierno abierto constituye un eje común y esencial de las estrategias autonómicas. El tránsito de la política de participación ciudadana a la estrategia de gobierno abierto, unido al carácter transversal de este modelo, explican la necesidad de coordinar su progresiva implementación. Se observa así una tendencia generalizada hacia la creación de unidades administrativas competentes para su ordenación y promoción. La construcción de este modelo implica un cambio cultural en la organización y funcionamiento de la Administración, un cambio que necesita un liderazgo asumido por una unidad competente en colaboración con el resto de áreas administrativas directamente implicadas.

El diseño de este modelo organizativo se convierte en una decisión primaria, que reviste una importancia extraordinaria para la implementación, más o menos efectiva, del modelo de gobierno abierto. Las funciones y medios atribuidos, así como los criterios de articulación con otras unidades administrativas, van a determinar qué tipo de estrategia se pretende desarrollar y, en definitiva, la tipología de gobierno abierto.

Desde una perspectiva comparada, los modelos organizativos que dan soporte a las estrategias autonómicas presentan en su reciente evolución unas notas características. En primer lugar, el proyecto de apertura adquiere una visión integral. Frente a un modelo fragmentado e individualista que atribuya su impulso a cada Departamento, es común la centralización de las competencias de dirección y gestión en una división orgánica específica, en todos los casos a nivel de Dirección General.

Además, el citado principio de transversalidad se traduce en la adopción de una visión estratégica. Las Direcciones Generales se integran en un Departamento transversal con incidencia en todo el entramado gubernamental y administrativo. Si en un primer momento la división orgánica encargada de impulsar, total o parcialmente, la política de innovación democrática se integraba en ocasiones en Departamentos sectoriales, como el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (País Vasco) o de Inmigración y Ciudadanía (Comunidad Valenciana), en la actualidad todas las Comunidades Autónomas incorporan estas Direcciones Generales en Departamentos de clara incidencia política y administrativa con un perfil transversal, como Presidencia, Administraciones Públicas o Gobernación.

Finalmente, los modelos de organización se han adecuado progresivamente a los principios del gobierno abierto considerando su naturaleza global. Mientras las primeras estructuras administrativas centraban su ámbito de actuación en el fomento y promoción de la participación ciudadana, el objeto se ha ampliado en la mayoría de las Comunidades Autónomas hasta incorporar en su ámbito competencial —expresa o tácitamente— esa visión amplia de transparencia, participación y colaboración ciudadanas.

Del mismo modo, la transversalidad del gobierno abierto y, en definitiva, el carácter innovador y transformador que pretende impulsar esta estrategia, han aconsejado la creación de instrumentos que promuevan una eficaz coordinación interdepartamental. Se deben citar, como ejemplos, la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (62) o

(62) Adscrita a la Consejería competente en esta materia, constituye el órgano colegiado de la Administración autonómica al que corresponde el estudio, coordinación, programación y, en su caso, la propuesta de resolución en la materia (artículo 2 del Decreto 206/2007, de 19 de octubre, por el que crea la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana). La Comisión Interdepartamental está compuesta por el Consejero, el secretario autonómico y la Dirección General, competentes en materia de participación ciudadana, y un representante por cada consejería, con rango mínimo de director general. Son funciones de la Comisión, entre otras, analizar los mecanismos de participación ciudadana y el grado de implantación de éstos en la acción de gobierno; proponer medidas innovadoras de fomento con carácter general para todas las consejerías; estudiar la posibilidad de homogeneizar y coordinar los instrumentos de participación en la actuación de la Generalitat; o evaluar la aplicación de las políticas de fomento de la participación ciudadana en la acción de la Administración.

la Oficina de Evaluación Pública de las Islas Baleares (63). Más allá de estos órganos parciales que inciden en algunos pilares del gobierno abierto, la consideración legal de este modelo está determinando la previsión de órganos de coordinación y seguimiento que inciden en su globalidad. En esta línea resalta la Comisión de seguimiento para la implantación de la transparencia y del gobierno abierto de Navarra (Disposición Adicional Primera de la Ley navarra). Se define como la unidad encargada de impulsar, con carácter general, la puesta en funcionamiento de las medidas recogidas en la Ley Foral, valorar el grado de implantación de éstas, y en su caso, promover todas aquellas actuaciones correctoras de cara a lograr, en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la norma, la plena efectividad y cumplimiento de las disposiciones recogidas en la misma (64).

Finalmente, el principio de participación también se halla presente en el diseño organizativo, si bien la creación de estos órganos se ha centrado precisamente en el eje de la participación, no en el conjunto del modelo de gobierno abierto. Es el caso del Consejo de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana, órgano consultivo compuesto por entidades ciudadanas, universidades, consejerías, representantes de la Administración local y expertos en la materia (65).

(63) Prevista en el artículo 50 de la Ley balear, la Oficina asume competencias en materia de transparencia, entre otras, fomentar los valores y los principios de transparencia y velar por su cumplimiento, con especial incidencia en la gestión de contrataciones, de servicios públicos, de convenios y de ayudas y subvenciones; gestionar la información sobre las retribuciones de los cargos públicos, así como su difusión; presentar una memoria anual con recomendaciones para conseguir más transparencia en la gestión de los cargos públicos. La Oficina desarrolla sus funciones con plena autonomía funcional, y está integrada por funcionarios o personal laboral fijo de cualquier Administración, designados al efecto por el Consejo de Gobierno, oídas las consejerías competentes en materia de evaluación y calidad pública general y sectorial, por un período de cinco años.

(64) La Comisión de Seguimiento, presidida por el Consejero competente en materia de Presidencia, se compone por los titulares de las Direcciones Generales con competencias en las materias de Presidencia y de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías, y al menos un representante con rango mínimo de Director General por cada una de las áreas departamentales de la Administración. La Comisión de Seguimiento elabora y publica cada año un informe sobre el grado de aplicación de la Ley Foral, y realiza cada cuatro años una evaluación conjunta de su aplicación con, en su caso, propuestas para la introducción de mejoras que la puedan hacer más efectiva. Asimismo, elabora y publica información periódica de carácter estadístico sobre las solicitudes de información pública recibidas, así como información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley Foral, garantizando en todo caso la confidencialidad de los solicitantes.

(65) Son funciones del Consejo impulsar el acercamiento de las instituciones a la sociedad civil y a la ciudadanía, facilitando su comunicación; ser el cauce por el que la sociedad civil pueda participar en las decisiones políticas e institucionales; fomentar la cultura de la participación ciudadana, a través de redes sociales, especialmente el asociacionismo, la integración social, y la difusión y divulgación de los valores democráticos a toda la ciudadanía. En concreto, le corresponde conocer e informar los planes, políticas públicas y acciones que afecten o sean susceptibles de estar relacionados con la participación ciudadana, el asociacionismo, la integración y la convivencia intercultural que emprenda la Administración autonómica, así como en todos aquellos ámbitos de acción social en los que se debe continuar fomentando la integración y cuyo conocimiento o competencia no esté

Por su novedad, resalta el Consejo Extremeño de Ciudadanos, como «*foro de consulta para el ejercicio de la participación ciudadana, vinculado a la Asamblea de Extremadura*» (artículo 38). El Consejo incentiva y promueve debates sobre cuestiones de actualidad e interés general, y formula, dentro de los cauces y procedimientos legalmente establecidos, propuestas ante las instituciones y autoridades públicas de la Comunidad Autónoma. Está constituido por todos los colectivos y ciudadanos que deseen formar parte del mismo y participen en sus reuniones, que pueden celebrarse en distintas localidades de la Comunidad.

Respecto a las estrategias desarrolladas para el impulso del gobierno abierto, y a efectos de sistematizar el contenido más importante de las mismas, el núcleo duro de la actuación autonómica se sustenta en tres grandes áreas. En primer lugar, la acción de formación y sensibilización, dirigida tanto a la propia ciudadanía, para divulgar este modelo relacional y formar a las entidades ciudadanas en su gestión interna (artículos 23 de la Ley valenciana y 27 de la Ley canaria), como al personal al servicio de la Administración pública, con el objetivo de dar a conocer los instrumentos de participación ciudadana fomentado su aplicación y promoción por las instituciones públicas correspondientes (artículos 24 de la Ley valenciana y 28 de la Ley canaria). Con un carácter más general, no centrado exclusivamente en la sensibilización del principio de participación sino en el modelo global de gobierno abierto, la Ley navarra ordena al Instituto Navarro de Administración Pública poner en marcha, en un plazo de seis meses desde su entrada en vigor, «*un plan de formación específico tendente a sensibilizar al personal de la Administración Pública respecto de los derechos y obligaciones previstos en la Ley Foral*» (Disposición Adicional Quinta de la Ley navarra) (66).

La acción de promoción se ha convertido en el gran referente de la estrategia autonómica, entendiendo por promoción la acción material de los poderes públicos encaminada a estimular, impulsar, consolidar, en definitiva, hacer reales los ejes del gobierno abierto. En este ámbito de actuación, las nuevas tecnologías constituyen sin duda poderosos instrumentos de un uso que se ha ido generalizando. En este contexto de uso intensivo de las TIC's y de creciente impacto de las redes sociales en una cultura digital, estas herramientas ofrecen espacios para mejorar y garantizar el principio de transparencia (artículo 4.3 de la Ley balear). Los portales de gobierno abierto —en definitiva, portales de transparencia, open data y participación— constituyen un claro ejemplo de esta estrategia, configurados como punto de interacción entre la Administración y la ciudadanía encaminado a informar y a promover la gestión participada y corresponsable en la acción pública. Así, a través de estos portales, se pone a

atribuido a ningún otro órgano colegiado consultivo o de participación de la Administración (artículo 46.2 del Decreto 76/2009, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley valenciana de Participación Ciudadana).

(66) En la misma línea se expresa la Disposición Adicional Cuarta de la Propuesta de Ley de Extremadura.

disposición de la ciudadanía información y datos en tiempo real sobre la organización, actuaciones, decisiones, planes e intenciones del gobierno.

Si bien el papel de las nuevas tecnologías resulta útil y operativo en la fase de información, el debate sobre su utilización se complejiza cuando su ámbito de acción es el fomento de la participación ciudadana. Algunas Comunidades Autónomas sustentan el grueso de su modelo en estos canales, creando portales que se abren a la sociedad para que cualquier ciudadano participe con carácter universal en las decisiones públicas (67). Otras Comunidades han basado su estrategia en el impulso de procesos participativos de carácter deliberativo en los que se implica a los agentes potenciales afectados por las decisiones políticas, generando un espacio que permite presentar alternativas y generar un debate público en torno a los diversos argumentos.

Si entendemos el gobierno abierto como modelo dirigido a mejorar la calidad democrática, conviene reflexionar en torno a la operatividad de estos modelos. Como señala con acierto José Luis MARTÍ (2008: pp. 8-9), los mecanismos participativos no deben buscar la cantidad en la participación a toda costa, sino la calidad. Y si el compromiso lo tenemos con la calidad de la participación, todo mecanismo debe estar basado en la idea de deliberación pública y democrática. Es necesario potenciar el diálogo entre la propia ciudadanía y entre la ciudadanía y la Administración. Y en este sentido, la tecnología no es nunca un fin, sino sólo un medio al servicio de estas consideraciones. Los canales tecnológicos de participación previstos por el legislador y aplicados por algunas estrategias autonómicas tienen, en muchas ocasiones, un marcado carácter unidireccional. Sin olvidar que el desigual acceso a las nuevas tecnologías pueden ocasionar importantes desequilibrios en el ejercicio del derecho de participación —ruptura del principio de igualdad y de universalidad en el acceso a la información y la participación—.

Es necesaria una estrategia expansiva de promoción mediante un modelo mixto que amplíe la «red de participación», es decir, abrir todos los canales

(67) Según el artículo 7 de la Ley navarra, el portal del «Gobierno Abierto», se configura como un espacio destinado a *«promover la escucha activa de la ciudadanía y el diálogo entre los ciudadanos y ciudadanas y la Administración Pública, con el fin de poder encaminar la actuación pública hacia sus demandas»*, así como *«canalizar la participación y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con el fin de que ejerzan de colaboradores de la Administración Pública»*. Parece ser este el modelo propuesto por el Acuerdo de 2012 de Castilla y León, que pone en marcha el Gobierno Abierto *«como canal de comunicación directa entre el Gobierno y los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y de acuerdo con los principios de transparencia, participación y colaboración»*. Así, el Acuerdo establece que este modelo se concreta en el desarrollo de medidas diversas como destinar un espacio específico al Gobierno Abierto en la web corporativa; poner en marcha un Blog de Gobierno Abierto como lugar de comunicación y debate entre los ciudadanos y el Gobierno; crear un Portal de Datos Abiertos; publicar de manera unificada la información sobre transparencia; establecer en el espacio destinado al Gobierno Abierto una herramienta que permita el debate y la remisión de opiniones de los ciudadanos respecto a las políticas públicas; e impulsar la participación del Gobierno en las redes sociales.

posibles —tecnológicos y presenciales—. Lo contrario podría suponer bien la exclusión de un número importante de ciudadanos y la sobre representación de ciertos colectivos, bien la promoción de un neocorporativismo en las decisiones públicas. Será la política o decisión sobre la que se promueve la participación, o la fase de elaboración de la misma, la que demande un canal u otro o su posible complementariedad.

La actividad de fomento, como tercer pilar de las estrategias autonómicas, se centra fundamentalmente en el ámbito de la participación (68), actividad canalizada con carácter general en un apoyo económico y técnico a las entidades ciudadanas y a los entes locales. Respecto a las primeras (69), la Ley habilita *«la adopción de medidas normativas y, dentro de sus posibilidades presupuestarias, medidas económicas de fomento como ayudas, subvenciones, convenios, cursos de formación y capacitación, servicios de asesoramiento y cualquier otra forma de colaboración que resulte adecuada para esta finalidad»* (artículo 25 de la Ley canaria). Como instrumento específico de asistencia a las entidades ciudadanas, se prevé la creación de una Red de Participación Ciudadana al objeto de ofrecer un espacio de comunicación, trabajo y encuentro entre las entidades ciudadanas, y entre éstas y los ciudadanos en general (artículos 26 de la Ley valenciana y 16 de la Ley canaria). Las medidas de carácter honorífico constituyen otra modalidad de fomento. Es el caso del Premio «Compromiso Democrático» de Cataluña, cuyo objeto es reconocer las buenas prácticas del mundo asociativo —y de las entidades locales— en la búsqueda de fórmulas para capacitar y dar instrumentos a la ciudadanía para que, con información y reflexión, se pueda sumar a las deliberaciones que le afectan y promover más implicación en las políticas públicas (70).

(68) En el ámbito del fomento de la transparencia, conviene resaltar la propuesta contenida en el Acuerdo de 2013 de Castilla-La Mancha: la Comisión de Administración Electrónica y Simplificación de Trámites Administrativos debe elevar en su informe anual *«detalle de las Mejores Prácticas detectadas a través del estudio de los indicadores, para facilitar a la organización la posibilidad de su extensión a otras áreas de actuación y también para hacer posible su reconocimiento a aquellos servidores públicos que hayan tenido un comportamiento responsable, ético y austero que exceda de lo exigido en las normas vigentes y los usos administrativos comparados»*.

(69) El artículo 37.1.b de la Ley extremeña establece que la Administración se regirá por el principio de *«fortalecimiento del tejido asociativo y la sociedad civil, impulsándose la generación la cultura y de los hábitos participativos entre la ciudadanía»*.

(70) En este sentido, especial mención merece la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, que habilita el fomento a la participación ciudadana en la sociedad de la información: *«Con el objeto de fomentar la presencia de la ciudadanía y de las entidades privadas sin ánimo de lucro y garantizar el pluralismo, la libertad de expresión y la participación ciudadana en la sociedad de la información, se establecerán medios de apoyo y líneas de financiación para el desarrollo de servicios de la sociedad de la información sin finalidad lucrativa que, promovidos por entidades ciudadanas, fomenten los valores democráticos y la participación ciudadana, atiendan al interés general o presten servicio a comunidades y grupos sociales desfavorecidos»* (Disposición Adicional Decimoquinta).

Sin duda, ha sido la subvención la figura por excelencia en el fomento al asociacionismo, apoyando «*el desarrollo de actividades por parte de las Entidades Ciudadanas que promuevan la participación ciudadana en el ámbito institucional, o sirvan para fomentar una conciencia cívica de participación respecto de la actuación de las instituciones públicas*» (artículo 22.1 de la Ley valenciana). Ahora bien, si hablamos de calidad democrática, es necesario que esta línea de apoyo no se conciba como mero instrumento para el sostenimiento en clave clientelar. Es necesario fomentar el asociacionismo como canal privilegiado para la participación de la ciudadanía, pero entendiendo que resulta vital promover los principios de transparencia y participación en su funcionamiento, así como el desarrollo de aquellas actuaciones que promuevan la cultura participativa entre la sociedad (71).

Finalmente, un análisis específico merecen las relaciones de apoyo y colaboración con las entidades locales (72). En el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, la colaboración entre administraciones es condición imprescindible para garantizar este derecho. Deben colaborar entre sí para facilitar el acceso a la información de todos los ciudadanos, fomentando la interoperabilidad a través de iniciativas conjuntas en materia de administración electrónica, e impulsando la implantación de un sistema general de intercambio de información entre las diferentes administraciones. Por su parte, el fundamento del apoyo para el fomento de la participación se halla en la propia naturaleza del municipio, como entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos (artículo 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

Las relaciones interadministrativas para el fomento de la participación se han articulado fundamentalmente en torno a un doble ámbito. En primer lugar, promoviendo la participación de las entidades locales en los procesos parti-

(71) Este es el objetivo propuesto por la Norma foral de participación ciudadana, que habilita el establecimiento de «*subvenciones a las entidades ciudadanas inscritas en el Registro Foral de Entidades Ciudadanas para la Participación, con el fin de fomentar actividades vinculadas a la participación, al fomento de la cultura participativa o a la formación en participación*» (artículo 29). Por su parte, la Ley valenciana reconoce el «*derecho a solicitar la colaboración de la Generalitat para la realización de actividades sin ánimo de lucro que fomenten la participación ciudadana*» (artículo 13.1). Las aportaciones para el establecimiento o desarrollo de la actuación propuesta pueden consistir en el patrocinio de la misma, la cesión temporal u ocasional de bienes públicos, el apoyo técnico para su realización, el apoyo a la difusión y conocimiento de la actuación a través de los medios de comunicación institucionales o aquellas otras que se establezcan reglamentariamente.

(72) La Ley navarra proclama la importancia de los principios de colaboración y coordinación como ejes esenciales para la implementación de este modelo: «*La Administración de la Comunidad Foral de Navarra establecerá con las restantes Administraciones y con las entidades y personas a que se refiere el artículo 2 los mecanismos de colaboración y, en su caso, de coordinación más eficaces para hacer efectivo el ejercicio por la ciudadanía de los derechos reconocidos en esta Ley Foral. A tal efecto, todos ellos ajustarán sus actuaciones a los principios de coordinación, información mutua, cooperación y colaboración*» (artículo 8).

ciipativos impulsados por el gobierno autonómico. Se trata de una aplicación a nivel micro del concepto de «*gobernanza multinivel*», entendiendo que la implementación de las políticas autonómicas tiene una clara incidencia sobre el territorio y comprometen a las entidades locales, lo que exige esferas directas de debate y reflexión conjunta.

El segundo ámbito que articula las relaciones interadministrativas se centra en el apoyo económico y técnico en la aplicación de los principios de transparencia y participación. Entre las diferentes experiencias impulsadas, se puede citar el Buzón Ciudadano, web iniciativa del gobierno valenciano cuyo objeto es fomentar la colaboración del vecino en la vida política del municipio. En el Buzón, cuya adhesión es voluntaria para los Ayuntamientos, los vecinos pueden obtener información de la actividad política del municipio y realizar consultas, peticiones o propuestas. En otras Comunidades Autónomas como Aragón o Cataluña, el apoyo se ha centrado en el impulso de medidas que permitan construir una auténtica política local de innovación democrática, como la realización de diagnósticos, la elaboración de planes y reglamentos de participación ciudadana o la puesta en marcha de procesos participativos.

Las relaciones de colaboración se articulan finalmente a través de órganos de naturaleza interadministrativa. Es el caso del *Foro aragonés para la participación ciudadana en el ámbito local*, creado en 2010 como un instrumento de debate y reflexión en torno a las políticas locales de participación ciudadana impulsadas en el territorio aragonés, que permite intercambiar y compartir experiencias con el objetivo de enriquecer las iniciativas locales. Son miembros de este Foro el Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General competente en materia de participación ciudadana, la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, y aquellas entidades locales que adoptan un compromiso formal con las políticas de participación ciudadana.

VI. CONCLUSIONES

El modelo de gobierno abierto parece haberse consolidado en la agenda política de las Comunidades Autónomas. Como doctrina que debe ser interpretada en clave de complemento y perfeccionamiento de la democracia representativa, sus principios de transparencia y participación ciudadana se han convertido en pilares que representan un nuevo modelo de gobierno, más abierto y accesible a la ciudadanía. Se trata de una apuesta que, en el contexto actual de desafección política, debe apoyar la necesaria regeneración democrática.

La institucionalización de este modelo requiere un marco normativo que ordene con exhaustividad la transparencia del sector público y promueva e incentive la participación ciudadana. Una adecuada legislación, como palanca de cambio en esta tarea transformadora, debe ir acompañada de una estrategia que provea de manera efectiva la implementación de estos principios. En

este sentido, la articulación del gobierno abierto en el Estado autonómico se encuentra en su fase embrionaria y, lo que es más importante, en una situación caracterizada por unos contornos imprecisos. Si bien en los últimos años se ha observado una inflación de estudios doctrinales sobre este modelo, la falta de una teoría consolidada provoca en muchas ocasiones confusiones en torno a su implementación. Se entremezclan diversos principios, figuras y estrategias que requieren un tratamiento específico a la luz del Derecho público.

En cualquier caso, conviene tener presente que el gobierno abierto no depende exclusivamente de un marco jurídico e institucional determinado, de la articulación de vías tecnológicas o de grandes proclamaciones, sino que el éxito final va a estar condicionado sobre todo por la voluntad política, el liderazgo y la adecuación de este modelo a la realidad política y social.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, César (2011): «El referéndum autonómico», en F.J. MATIA PORTILLA (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, CEPC, Madrid.
- ALLEGRETI, Umberto (2008): «Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione», en *Democrazia e diritto*, núm. 2, pp. 175-217.
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz (2010): «El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción», en MANUEL ARENILLA SÁEZ y OTROS (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos* (libro homenaje a Mariano Baena del Alcázar), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 205-227.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2010): «Consultas populares», en *Revista Deliberación*, núm. 1.
- ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María (2009): «El Derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: significado y alcance», en *Revista andaluza de administración pública*, núm. 75, pp. 289-326.
- BUENO ARMUJO, Antonio María (2008): «Consultas populares y referéndum consultivo. Una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», en *Revista de Administración Pública*, núm. 177, pp. 195-228.
- CASTEL GAYÁN, Sergio (2009): «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico», en esta REVISTA, núm. 34, pp. 399-448.
- (2011): «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?», en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 43, p. 279-316.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep M^o (2001): *Derechos constitucionales de participación política en la Administración pública (Un estudio del artículo 105 de la Constitución*. Barcelona: CEDECS, 538 pp.

- (2011): «Las consultas populares en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en obra colectiva *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Instituto de Derecho Público Universidad Rey Juan Carlos, pp. 197-236.
- CUNILL GRAU, Nuria (2006): «La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?», en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista chilena de Administración Pública*, núm. 8, pp. 22-44.
- EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta y CASTELLÀ I ANDREU, Josep M^o (2008): «Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en APARICIO, M.A., CASTELLÀ, J.M. y EXPÓSITO, E. (coords.), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*, Barcelona, Atelier, pp. 61-94.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1979): «La participación del administrado en las funciones administrativas», en *Revista de Seguridad Social*, núm. 4, p. 11-23.
- GARCÍA GARCÍA, M^a Jesús (2008): «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria», en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 37, pp. 419-456.
- GUILLEM CARRAU, Javier (2012): «El derecho a la buena administración tras las reformas estatutarias», en GARRIDO MAYOL, V. (coord.), *La Solidaridad en el Estado Autonómico*, Valencia, pp. 269-300.
- IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio (2009): «¿Qué es un referéndum? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2009): «Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la 'consulta' ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9.
- LUMBIERRES SUBÍAS, Carmen (2010): «La participación política en la sociedad de la información: perspectiva general y nuevos retos», en Manuel Arenilla Sáez y otros (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos*, pp. 257-272.
- MARTÍ, José Luis (2008): «Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa», en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 6, pp. 3-12.
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2012): «El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34.
- MULGAN, Richard (2000): «Accountability: An Ever-Expanding Concept?», en *Public Administration*, vol. 38, núm. 3, p. 555-573.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2004), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, Thomson Civitas.

- PAREJO ALFONSO, Luciano (1989): «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, pp. 15-66.
- PÉREZ ALBERDI, M^a Reyes (2012): «Derecho de participación en los Estatutos de Autonomía de última generación», en *Revista Deliberación*, núm.2, pp. 35-55, <http://aragonparticipa.aragon.es/>.
- PÉREZ SOLA, Nicolás (2009): «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro (2011): «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales», en *Revista Enfoques*, núm. 15, pp. 99-125.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y VILLORIA MENDIETA, Manuel (2012): «Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?», en *Ekonomiaz*, núm. 80, pp. 20-45.
- REDONDO GARCÍA, Ana María (2011): «Algunas reflexiones sobre el derecho a una buena administración», en MATIA PORTILLA, F.J. (coord.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 105-120.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2012): «El derecho a la buena administración», en *Revista Deliberación*, núm. 2, pp. 13-33, <http://aragonparticipa.aragon.es/>.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2006a): *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid.
- (2006b): «Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español», en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 37, pp. 223-245.
- TUR AUSINA, Rosario (2010): «Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal», en *Revista Deliberación*, núm. 1, pp. 19-41, <http://aragonparticipa.aragon.es/>.
- (2012): «Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias», en GARRIDO MAYOL, V. (coord.), *La Solidaridad en el Estado Autonomico*, Valencia, pp. 119-148.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel (2012): «El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo», en HOFMAN, RAMÍREZ-ALUJAS y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coord.) *La promesa del Gobierno abierto*, pp. 69-99.

