

## **RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL**

La presente Tesis tiene por objeto ofrecer una visión descriptiva y panorámica de la evolución más reciente de la democracia en el ámbito administrativo, especialmente para aportar elementos de discusión y deliberación en torno a la participación y colaboración ciudadanas en el marco de modernización constante de la gestión pública. Se trata, por tanto, de una investigación incardinada en el ámbito de lo público y, más concretamente, en el Derecho administrativo, balcón privilegiado al que asomarse para conocer los cambios culturales que acontecen en la sociedad.

Se parte del contexto actual, denominado por la doctrina como posmodernidad, en el que se constata una gran desafección y desconfianza ciudadana para con los poderes públicos, pero lo que más llama la atención y que permite dar entrada a iniciativas de gobierno abierto es que, paralelamente a esta desafección, los ciudadanos, cada vez más, se sienten capaces de influir en la gestión de lo público. Por primera vez los resultados arrojados por las encuestas sociológicas nos dicen que los indicadores de eficacia política subjetiva se incrementan en su vertiente interna, es decir, que los ciudadanos tienen la sensación de que tienen conocimiento suficiente y fuerza suficiente para influir en la toma de buenas decisiones en la gestión pública, mientras que en su vertiente externa la tendencia es decreciente, es decir, que los ciudadanos consideran que los políticos no responden a sus necesidades. De modo que, actualmente, estamos ante un complejo escenario en el que conviven las estructuras tradicionales de la democracia representativa con emergentes manifestaciones de una nueva cultura participativa, con ciudadanos empoderados, de modo que es necesario reinventar las vías de relación entre instituciones públicas y ciudadanos.

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

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

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

Así, se trata tanto de abordar la identificación de los problemas y el contexto que han propiciado la aparición de este nuevo paradigma para ofrecer una explicación causal del cambio en estas políticas de gestión de lo público, como de conocer los motivos que han impulsado a las Administraciones a instaurar este modelo, proponiendo cambios que siguen la estela de reformas que se llevan a cabo en muchos países desarrollados. Esta investigación se sitúa, pues, en los tiempos de cambio que caracterizan a nuestras estructuras sociales con la consiguiente presión por una permanente innovación administrativa, así como la necesaria relegitimación de los poderes públicos.

Se pretende ofrecer un sustrato teórico válido y estable para el nuevo paradigma del gobierno abierto en las raíces de los tradicionales principios de nuestro Derecho administrativo, reinterpretados a la luz del contexto actual; analizar el problema de grave desafección ciudadana que atraviesa España, proponiendo como herramienta válida para contrarrestarla la apuesta por el gobierno abierto; su expansión como nuevo modelo que supera la gobernanza; delimitar su concepto y fundamentos teóricos; identificar algunos proyectos interesantes llevados a cabo en otros países en relación

con el mismo, así como examinar las acciones en materia de gobierno abierto que ha impulsado España, para señalar los retos de futuro en esta materia.

En lo tocante a la metodología, esta Tesis ha sido fruto de un proceso de gestación de varios años en los que se ha manifestado claramente el fenómeno de "motorización legislativa" -en palabras de Carl Schmitt-, que acompaña con carácter general a nuestro Derecho administrativo por su "contingencia y variabilidad" en expresión de García de Enterría.

A causa de su objeto, se interrelacionan varias disciplinas jurídicas que convergen en la transparencia, la participación y la colaboración ciudadanas como ejes de la gestión pública: así, el derecho internacional, europeo, administrativo, constitucional, en cierto modo también penal, la ciencia política, la sociología jurídica o las ciencias económicas... Sin perjuicio de ello, el enfoque de este trabajo es, fundamentalmente, el jurídico-administrativo.

Aun así, el análisis de algunos elementos no jurídicos ha devenido fundamental: valoraciones sociales, económicas y técnicas son de obligada consideración para abordar la gestión pública.

El método de investigación seguido ha sido fundamentalmente el exegético, a través del análisis de las normas jurídicas, tanto vigentes como ya derogadas, tanto nacionales como extranjeras; el dogmático, mediante el examen y la contrastación de la doctrina científica sobre el tema; y el análisis jurisprudencial, recurriendo a los pronunciamientos judiciales como vía para corroborar, inducir o ejemplificar algunas de las afirmaciones efectuadas.

Esta Tesis se ha estructurado en seis capítulos, distribuidos en tres partes. La primera parte establece el marco teórico en el que se encuadra esta nueva filosofía, reflexionando sobre la democracia y la administración de calidad, haciendo referencia a la dimensión ética de la vida pública, al buen gobierno y la buena administración, enfatizando sobre la reinterpretación que puede hacerse de conceptos y principios tradicionales a la luz del gobierno abierto, y viendo los principales motivos que han llevado a los ciudadanos al punto de inflexión en el que se encuentran, con un modelo agotado por motivos como la corrupción, la partitocracia o la vulneración de la separación de poderes, por lo que se requiere realizar ciertos ajustes en el contrato social

para que puedan situarse en un plano de igualdad y simetría con los poderes públicos, estableciendo como bases de ese nuevo contrato social: la transparencia, la participación y la colaboración ciudadanas.

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

Aquí se entiende el gobierno abierto como máxima expresión en el derecho comparado de esa evolución democrática, demostrando que se ha trasladado el foco de las preocupaciones en torno a la desafección ciudadana desde una mera perspectiva política, a una perspectiva administrativa, afirmando que el principal reto de nuestra Administración es atender a su consideración como principio rector del Derecho administrativo general, más que como simple manifestación de una parte especial del derecho administrativo o como mera política pública puntual y transitoria.

Una vez centrado el estado de la cuestión de esta materia a nivel internacional y europeo, la tercera parte traslada el punto de vista específicamente a España, para reflexionar cuáles son los pasos necesarios para la consecución real de un gobierno abierto, evaluando algunas de las iniciativas y aportaciones de las Administraciones españolas a este nuevo referente, aún en fase embrionaria, para acabar el estudio con la pretensión de sintetizar los aspectos clave que puedan conformar una propuesta de cambios y transformaciones todavía necesarios en muy distintos ámbitos de la gestión político-administrativa con el fin de perseguir los mejores resultados posibles en la efectiva implementación de este nuevo modelo de Administración abierta, relacional y colaborativa, que la doctrina ha tenido a bien cualificar de inteligente.

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

Con esta investigación se busca, pues, generar reflexión sobre temas complejos de la gestión pública a la luz de los cambios sociales contemporáneos, como la dimensión de la ética pública y privada, la responsabilidad política y moral, las concepciones de la democracia y sus grados, las implicaciones de ser ciudadano, los principios tradicionales a la luz de los nuevos axiomas, el cuestionamiento de pronunciamientos jurisprudenciales que deberían actualizarse, así como de normas basadas en postulados que han quedado anticuados e inercias y reticencias en la actividad pública que deben ser superados. Por último, se reflexiona acerca de los elementos de profundización y mejora sobre los que se debería trabajar al margen de impulsar políticas aisladas de transparencia, reutilización de datos, participación o colaboración, para evidenciar la necesidad de que se desarrollen cambios profundos y transversales que posibiliten una auténtica transición de paradigma político-administrativo, y no meras medidas cosméticas y propagandísticas de apertura superficial y limitada, proponiendo ideas sobre cómo abordar futuros trabajos derivados de estas necesidades, y llegando a conclusiones imperfectas que permitirán seguir analizando estos fenómenos en el futuro, tratando de contribuir a una nueva visión del ejercicio de la política y la gestión administrativa de lo público desde una mirada amplia, transversal y multidisciplinar, para reforzar la democracia y mejorar su calidad. Y desde una perspectiva más pragmática, se busca la obtención de un catálogo de herramientas derivadas de la riqueza empírica y el pluralismo teórico analizado, para aquellas organizaciones interesadas en implementar este tipo de estrategias, así como para los ciudadanos al cumplir una función pedagógica sobre las oportunidades potenciales de este modelo.