

PRIMER EJERCICIO

GRUPO A –LEGISLACIÓN

SUBGRUPO A.1 – DERECHO PÚBLICO Y GESTIÓN PÚBLICA

TEMA 10: La Gobernanza pública y el gobierno abierto. Concepto y principios informadores del Gobierno Abierto: Colaboración, participación, transparencia y rendición de cuentas. Datos abiertos y reutilización. Transparencia y buen gobierno. Incidencia de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan el derecho a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La cultura administrativa. La ética pública. La gestión de los conflictos de intereses en el ámbito público.

ÍNDICE

1.- RESUMEN EJECUTIVO Y RELACIÓN CON OTROS TEMAS

2.- LA GOBERNANZA PÚBLICA Y EL GOBIERNO ABIERTO

3.- CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES DEL GOBIERNO ABIERTO:
COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

4.- DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN.

5.- TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

6.- INCIDENCIA DE 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.

7.- LA CULTURA ADMINISTRATIVA.

8.- LA ÉTICA PÚBLICA.

9.- LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES EN EL ÁMBITO PÚBLICO.

10.- BIBLIOGRAFÍA.

1. RESUMEN EJECUTIVO Y RELACIÓN CON OTROS TEMAS:

La gobernanza pública y el gobierno abierto son conceptos fundamentales en la modernización y democratización de las estructuras gubernamentales. Estos enfoques promueven la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración entre actores públicos y privados y la rendición de cuentas. En este tema se examinarán estos principios y su relación con la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información pública.

Los principios de Gobernanza Pública y Gobierno Abierto son:

1. **Colaboración:** La colaboración implica trabajar en conjunto con diferentes actores, tanto del sector público como del privado y la sociedad civil, para abordar los desafíos y encontrar soluciones efectivas. Esto puede incluir la cooperación en la formulación de políticas, la implementación de programas y la prestación de servicios.
2. **Participación:** La participación ciudadana es esencial para la legitimidad y la efectividad del gobierno. Implica involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, permitiéndoles contribuir con ideas, opiniones y propuestas. Esto puede lograrse a través de consultas públicas, audiencias, mesas de diálogo y otros mecanismos participativos.
3. **Transparencia:** La transparencia es la divulgación oportuna y accesible de información relevante sobre las acciones, decisiones y recursos del gobierno. Esto incluye datos sobre el presupuesto, las políticas, los procedimientos y los resultados. La transparencia fortalece la confianza pública, previene la corrupción y facilita la rendición de cuentas.
4. **Rendición de Cuentas:** La rendición de cuentas implica que los funcionarios públicos sean responsables de sus acciones y decisiones ante los ciudadanos y las instituciones pertinentes. Esto incluye la obligación de informar, justificar y asumir las consecuencias de sus acciones, garantizando así el uso adecuado y ético del poder y los recursos públicos.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, establece el marco legal para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en España. Esta ley garantiza el acceso de los ciudadanos a la información en poder de las administraciones públicas, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas. Algunos aspectos relevantes de esta ley en relación con los principios de gobernanza pública y gobierno abierto son:

- **Transparencia:** La ley establece el principio de transparencia como base para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promoviendo la divulgación proactiva de información por parte de las administraciones públicas.

- Participación: La ley permite a los ciudadanos participar activamente en el proceso democrático al facilitarles el acceso a la información necesaria para formarse opiniones informadas y participar en debates públicos.
- Rendición de Cuentas: Al exigir a las administraciones públicas que respondan a las solicitudes de información de los ciudadanos, la ley promueve la rendición de cuentas al hacer que los funcionarios públicos sean responsables de proporcionar información precisa y completa sobre sus acciones y decisiones.
- Colaboración: Aunque la ley se centra principalmente en el acceso a la información pública, también puede fomentar la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil al permitir que las organizaciones y los individuos accedan a información relevante para sus actividades y proyectos.

En conclusión, la gobernanza pública y el gobierno abierto son fundamentales para promover la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición de cuentas en la gestión pública. La Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información pública, constituye un paso importante hacia la construcción de un gobierno más transparente, participativo y responsable en España, al garantizar el acceso de los ciudadanos a la información en poder de las administraciones públicas. Sin embargo, su efectividad depende en gran medida de la implementación efectiva de sus disposiciones y del compromiso continuo de las autoridades públicas con los principios de gobernanza y gobierno abierto.

El presente tema tiene relación con los restantes temas Derecho Público y gestión pública del bloque de Legislación.

2.- LA GOBERNANZA PÚBLICA Y EL GOBIERNO ABIERTO:

Define la Real Academia de la Lengua española la gobernanza como el *“Arte o manera de gobernarquese propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”*

La gobernanza implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.

Los factores motivadores de la evolución de la forma de gobernar son, por un lado, que el desempeño de las funciones de gobierno no ha venido respondiendo, en las últimas décadas, a las necesidades y expectativas de los ciudadanos; y, por otro lado, que las crisis de las décadas de los 80 y los 90, provocaron recortes en el estado de bienestar, afectando, principalmente, a los estratos más vulnerables de la sociedad.

Ello situó a las instituciones públicas en niveles bajos de credibilidad, agravándose a causa de los casos de corrupción que han venido afectando a algunos altos cargos públicos.

Como consecuencia de lo anterior, se produjo una situación gradualmente alarmante, consistente en la progresiva pérdida de legitimidad de los gobernantes, que procede de la desconexión ciudadana con los mismos, de su falta de confianza en la política; todo lo cual pudiera llegar a producir una fractura social y política de complicada solución. Por ello, a efectos de ganar legitimidad ante la ciudadanía, se comenzó a promover entre la doctrina política, una nueva forma de gobernar, basada en la idea de Gobernanza Pública y Gobierno Abierto.

Para el examen del concepto de Gobernanza en el plano teórico de la ciencia político-administrativa, acudiremos a los estudios del profesor Joan Prats, que parte de la diferenciación de tres términos, los cuales constituyen las tres expresiones de un sistema político complejo. Se trata de la gobernanza (governance en inglés), gobernabilidad (governability) y gobernación (governing).

La gobernación comprende tanto las instituciones de gobierno como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, políticas públicas, legislación, administración). Esta función, tradicionalmente y en bloque, correspondía en exclusiva a las organizaciones del Estado (o, en estados descentralizados como España, a otros entes infra-estatales). Las personas y las organizaciones privadas eran consideradas como portadoras exclusivamente de intereses privados; en consecuencia, eran gobernados, no actores de la gobernación.

La gobernabilidad, según Kooiman, es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos del mismo consienten en que las decisiones de autoridad se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados. No toda estructura de gobernanza es capaz de producir gobernabilidad. Por ello, el análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir, el descubrimiento de su mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de interacción.

En este contexto, la gobernanza se constituye como un concepto emergente y abierto. Se trata de una particular manera de gobernar que plantea requerimientos institucionales y gerenciales variados y específicos. No es una creación intelectual, sino práctica. Es también una construcción histórica, como lo han sido la burocracia o la gestión pública, que emerge en unas circunstancias históricas específicas en las que la producción de gobernabilidad exige formas diversas y crecientes de colaboración, cooperación, coordinación y corresponsabilización entre los poderes públicos y entre éstos, la sociedad civil y las empresas a lo largo del eje local-global.

Los tres conceptos, gobernación, gobernabilidad y gobernanza, han venido madurando durante los últimos años, como lo han hecho los sistemas sociales y económicos.

Cabe concluir, en relación con la gobernanza, que se trata de una forma nueva de gobernar, superadora del tradicional sistema jerárquico, que implica por igual la

participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector en la resolución de problemas que afectan al interés general.

Los requisitos básicos de una buena gobernanza son la existencia de un buen capital social, la implicación activa y corresponsable de los actores privados-empresariales, así como el liderazgo de la alta función pública y de los políticos que están al frente de las instituciones públicas de un territorio, que deben aplicar criterios de transparencia y de responsabilidad en el ejercicio de la acción pública. La gobernanza supone un cambio de paradigma en las relaciones administrativas, propiciando la adopción de políticas públicas con la participación de los sectores público y privado.

En el caso de España, las Administraciones Públicas deben asegurar un marco normativo estable y adaptado a las necesidades de nuestros ciudadanos y empresas, que contribuya a simplificar sus relaciones con las distintas Administraciones Públicas, a mejorar la competitividad de nuestras empresas y a fortalecer la confianza en las instituciones y en la calidad de los servicios y decisiones.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la Dirección General de Gobernanza Pública, de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, ejerce sus funciones con el propósito de guiar y dirigir la actividad administrativa desde una triple perspectiva: coordinación de la organización para asegurar una actuación ordenada para evitar duplicidades y alcanzar un uso adecuado de los recursos, la evaluación de la gestión administrativa para mejorar el funcionamiento de los servicios, y la orientación de la organización y servicios hacia el ciudadano.

Fruto de la consolidación de los gobiernos relacionales y de la gobernanza pública como opción predominante, aparece la idea de Gobierno Abierto, entendido como un nuevo enfoque comprensivo de las relaciones entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad (Ramírez-Alujas), cuyo alcance tiende a ser global, y en muchos sentidos aglutina a todo un conjunto de prácticas y tendencias de reformas estatales orientadas a transformar de una forma sustantiva (e irreversible a la vez) al sector público, su aparato administrativo, sus productos y las formas de interactuar con la sociedad a la que sirven.

Hay otros dos factores asociados a la aparición de este nuevo enfoque de gobernar:

- Los avances tecnológicos y el incremento de la conectividad, que otorgan posibilidades antes inexistentes.
- Las crecientes presiones ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, la demanda de mayores y mejores espacios de participación y la emergencia de los nuevos movimientos sociales.

3.- CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES DEL GOBIERNO ABIERTO: COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:

El gobierno abierto se define como un enfoque de gobernanza que promueve la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones y la prestación de servicios públicos.

El concepto de gobierno abierto ha ganado relevancia en las últimas décadas como un enfoque transformador para mejorar la gobernanza y fortalecer la democracia. Se basa en la premisa de que la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración son fundamentales para garantizar un gobierno efectivo y responsable.

Se fundamenta en la creencia de que los gobiernos deben ser transparentes en sus acciones, responsables ante la ciudadanía, y deben fomentar la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos con la finalidad de generar confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y fortalecer la democracia mediante la participación ciudadana en la elaboración y evaluación de las políticas públicas.

Los principios informadores del Gobierno Abierto son:

1. Colaboración: El gobierno abierto promueve la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes en la búsqueda de soluciones a los desafíos sociales. La colaboración puede adoptar diferentes formas, como alianzas público-privadas y elaboración de proyectos conjuntos para abordar problemas complejos. La colaboración multiplica los recursos y conocimientos disponibles, fomenta la innovación y mejora la efectividad de las políticas públicas.

2. Participación Ciudadana: El gobierno abierto fomenta la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. Esto implica la creación de mecanismos y espacios para que los ciudadanos expresen sus opiniones, propongan ideas y participen en debates sobre asuntos que les afectan. La participación ciudadana contribuye a una mejor representación de los intereses de la sociedad y fortalece la legitimidad de las decisiones gubernamentales.

3. Transparencia: Ello implica la divulgación proactiva de información gubernamental de forma accesible y comprensible para el público. Esto incluye datos sobre el presupuesto, la gestión de recursos, la toma de decisiones y cualquier otra información relevante para la ciudadanía. La transparencia es fundamental para garantizar la rendición de cuentas y construir la confianza entre los ciudadanos y el gobierno.

4. Rendición de Cuentas: La rendición de cuentas es el principio por el cual los gestores públicos son responsables de sus acciones y decisiones ante la ciudadanía y los órganos de control. Implica establecer mecanismos para que los ciudadanos puedan evaluar el desempeño del gobierno, exigir responsabilidades por malas prácticas o abusos de poder, y garantizar que se tomen medidas correctivas cuando sea necesario. La rendición de cuentas es esencial para prevenir la corrupción y garantizar la integridad en la gestión pública.

La implementación del gobierno abierto requiere un compromiso firme por parte de los gobiernos, así como la participación activa de la sociedad civil y otros actores interesados. Esto implica adoptar medidas concretas para promover la transparencia, fomentar la participación y la colaboración ciudadana y exigir la rendición de cuentas. Algunas de las acciones clave incluyen:

- Establecer portales de datos abiertos para facilitar el acceso a la información gubernamental.
- Crear espacios de participación ciudadana, como audiencias y consultas ciudadanas, y foros de debate.
- Implementar sistemas de monitoreo y evaluación para medir el desempeño del gobierno y garantizar la rendición de cuentas.
- Fomentar la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado en la elaboración e implementación de políticas públicas.
- Capacitar a los funcionarios públicos en los principios y prácticas del gobierno abierto, así como en el uso de tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la gestión pública.

El gobierno abierto es, pues, un enfoque transformador que busca fortalecer la democracia, mejorar la gobernanza y promover el desarrollo sostenible. La implementación exitosa del gobierno abierto requiere un compromiso continuo por parte de los gobiernos y la sociedad civil, así como la adopción de medidas concretas para promover la apertura, la participación y la colaboración en la gestión pública.

Respecto a España, nuestro país entró a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership -OGP-) en abril de 2011.

La citada OGP es una iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. En el espíritu de la colaboración de múltiples partes interesadas, la OGP es supervisada por un Comité Directivo que incluye representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo de esta Alianza es reforzar los vínculos que unen a los ciudadanos con sus gobernantes con el establecimiento de vías de diálogo más adecuadas para que los ciudadanos puedan ser más partícipes en el desarrollo de las políticas públicas.

La Alianza provee de una plataforma internacional para comprometerse a reformas en los países y que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde su fundación, la OGP ha pasado de 8 países participantes hasta contar con los 76 países actuales, 104 gobiernos regionales y locales y cientos de organizaciones de la sociedad civil. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto.

Para conseguir este objetivo, la OGP ha establecido un calendario bienal de actuaciones que comprende: desde el diseño de un Plan de Acción de Gobierno Abierto, hasta la puesta en ejecución y evaluación continua de resultados. Durante la ejecución de los compromisos, la OGP realiza evaluaciones independientes (Independent Reporting Mechanism, IRM) del avance y grado de cumplimiento de los objetivos.

En el ámbito normativo, de inicio, hemos de acudir a la Constitución española. El artículo 9.2 establece que *‘corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social’*.

Una primera noción básica de participación, en su faceta consustancial a la concepción misma del Estado Democrático y Social de Derecho que define la Constitución, lo forman ciertas manifestaciones que se han venido desarrollando tras su promulgación. En este ámbito se encuentran desde la participación política, mediante el derecho al sufragio, tanto activo como pasivo (son los partidos políticos los que se constituyen como instrumento fundamental para el ejercicio de este tipo de participación); la participación legislativa, mediante la intervención en el procedimiento de elaboración normativa, tanto de las leyes como de los instrumentos reglamentarios, así como también mediante la iniciativa legislativa popular; y, finalmente, la intervención en los procedimientos administrativos en los que uno sea interesado. En otros ámbitos, la Constitución establece igualmente el derecho a la participación efectiva, como el de la educación, el de la seguridad social, en política fiscal y financiera, y en la justicia a través de la acción popular y la institución del jurado.

La intensidad de la participación social se halla condicionada al tipo de política en cuestión. Así, en el sector nuclear, por ejemplo, el carácter profundamente técnico de las regulaciones puede incidir en la necesidad de optar por grados no excesivamente profundos de participación.

En el ámbito del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), su Ley de Creación establece varios ejemplos de participación. El más importante, siendo además ciertamente avanzado, es el Comité Asesor para la información y participación pública sobre seguridad nuclear y protección radiológica, que siendo presidido por el Presidente del CSN, tiene por misión la emisión de recomendaciones al propio CSN para mejorar la transparencia, el acceso a la información y la participación pública en las materias que son de su competencia. El Comité Asesor para la información y participación pública nació en noviembre de 2010 tras la aprobación del Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear. Precisamente la herramienta más novedosa que incorporaba ese nuevo marco legal era la figura de este Comité, cuya misión es emitir recomendaciones al Consejo para mejorar la transparencia, el acceso a la información y la participación pública en las materias de su competencia.

Este Comité está integrado por 35 representantes de la sociedad civil, del sector nuclear, de los sindicatos y de las administraciones públicas de carácter estatal, autonómico y local así como de expertos en el ámbito de la comunicación pública. La periodicidad de sus reuniones es semestral.

Además de lo anterior, el CSN somete a comentarios públicos las instrucciones y guías técnicas, durante la fase de elaboración, haciendo uso extensivo de su web corporativa para facilitar el acceso de los ciudadanos, e impulsa y participa en foros de información en los entornos de las instalaciones nucleares, en los que se tratan aspectos relacionados con el funcionamiento de las mismas y, en especial, la preparación ante situaciones de emergencia y el análisis de los sucesos ocurridos.

Las políticas públicas medioambientales son pioneras en este punto. Así, merece especial consideración una referencia al principal precedente en la materia, el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998, ratificado por España en 2005. De conformidad con lo establecido en su artículo 1, *"A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio."*

Con una filosofía similar, y en transposición de una Directiva comunitaria, en España se promulgó 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. En dicha norma se obliga a las Administraciones Públicas a informar a los ciudadanos sobre los derechos que les reconoce la Ley y a ayudarles en la búsqueda de la información, al tiempo que se impone la obligación de elaborar listas de las autoridades públicas que poseen información ambiental, que deberán ser públicamente accesibles con el fin de que los ciudadanos puedan localizar la información que precisan con la mayor facilidad. Se amplía considerablemente el tipo de información objeto de difusión, identificando unos mínimos de obligado cumplimiento en función de su importancia y de su urgencia.

La extensión del régimen imperante en el ámbito medioambiental a todo el resto de las administraciones públicas se produce por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que supone un avance fundamental en la materia y establece unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas, superando las restricciones existentes hasta entonces en sectores sobre los que no había regulación específica en materia de transparencia, y que se regían por la normativa administrativa común, adoleciendo de importantes lagunas y restricciones.

4.- DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN:

Los datos abiertos son aquellos datos que cualquiera es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir, con el único límite, en su caso, del requisito de atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría.

La reutilización de la información del sector público consiste en el uso, por parte de personas físicas o jurídicas, de información generada por organismos del sector público, ya sea con fines comerciales o no. La reutilización supone, a modo ilustrativo, actividades como la copia, difusión, modificación, adaptación, extracción, reordenación y combinación de la información.

Hemos de partir de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, la cual transpone al Derecho nacional la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la 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.

Las diferentes Administraciones y organismos del sector público recogen, producen, reproducen y difunden documentos para llevar a cabo la misión de servicio público que tienen encomendada. La utilización de dichos documentos por otros motivos, ya sea con fines comerciales o no comerciales, constituye una reutilización.

Con la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, se persigue armonizar la explotación de la información en el sector público, en especial la información en soporte digital, recopilada por sus distintos organismos relativa a numerosos ámbitos de interés, al objeto de facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público, y reforzar la eficacia del uso transfronterizo de estos documentos por parte de los ciudadanos y de las empresas privadas para que ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido.

Por otra parte, la publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público referentes no sólo a los procedimientos políticos, sino también a los judiciales, económicos y administrativos, es un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia.

En definitiva, esta Ley dispone un marco general mínimo para las condiciones de reutilización de los documentos del sector público que acoja las diferentes modalidades que se pueden adoptar. En consecuencia, se prevé que sean las Administraciones y organismos del sector público los que decidan autorizar o no la reutilización de los documentos o categorías de documentos por ellos conservados con fines comerciales o no comerciales. Asimismo, se pretende promover la puesta

a disposición de los documentos por medios electrónicos, propiciando el desarrollo de la sociedad de la información.

La citada Ley se desarrolla mediante el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, cuyo artículo 7, establece las condiciones generales de puesta a disposición de los documentos reutilizables:

- a) No desnaturalizar el sentido de la información.
- b) Citar la fuente de los documentos objeto de la reutilización.
- c) Mencionar la fecha de la última actualización de los documentos objeto de la reutilización, siempre cuando estuviera incluida en el documento original.
- d) No se podrá indicar, insinuar o sugerir que los órganos administrativos, organismos o entidades del sector público estatal titulares de la información reutilizada participan, patrocinan o apoyan la reutilización que se lleve a cabo con ella.
- e) Conservar y no alterar ni suprimir los metadatos sobre la fecha de actualización y las condiciones de reutilización aplicables incluidos, en su caso, en el documento puesto a disposición para su reutilización por la Administración u organismo del sector público.

Estas condiciones generales serán accesibles mediante un aviso legal por medios electrónicos, de forma permanente, fácil y directa, preferentemente dentro de la ubicación «sede.gob.es/datosabiertos» de la sede electrónica del órgano de la Administración General del Estado, organismo o entidad correspondiente, y vincularán a cualquier agente reutilizador por el mero hecho de hacer uso de los documentos sometidos a ellas.

5.- TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO:

El marco jurídico en España del Gobierno Abierto está constituido actualmente, como se ha dicho, por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

En cumplimiento de lo prescrito por las regulaciones señaladas, se han habilitado dos portales para los ciudadanos, como son el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado y el Portal de reutilización de la información pública “Datos.gob.es”.

Adicionalmente, debe señalarse la existencia del Punto de Acceso General (PAG) como vía de entrada del ciudadano, a través de internet, a las Administraciones Públicas. Regulado por Orden HAP/1949/2014, dispone de cuatro grandes pilares:

- Información de carácter general y de orientación a ciudadanos y empresas: información administrativa de carácter horizontal de los departamentos ministeriales y organismos públicos vinculados o dependientes, así como información sobre ayudas, subvenciones, empleo público y normativa de interés para la ciudadanía. Da acceso a los sitios web de los departamentos ministeriales, organismos autónomos, comunidades autónomas, así como a sus sedes electrónicas.

- Procedimientos y servicios: se permite a un ciudadano o una empresa acceder a los procedimientos administrativos y servicios de las Administraciones Públicas. La sección “Mi vida en trámites” ofrece los procedimientos que pueden ser más demandados por la ciudadanía a lo largo de su vida, como, por ejemplo, temas de educación, impuestos, vivienda, tráfico o familia y pareja. Equivalente a esta sección, se ofrece “Mi empresa en trámites”, para orientar a las empresas, desde su creación con las distintas formas de emprendimiento, hasta procesos de contratación pública y puntos de atención al emprendedor, entre otros temas. Cuenta también con un catálogo de procedimientos de la Administración General del Estado y un buscador de trámites que da acceso a los procedimientos y servicios de los tres niveles de las Administraciones Públicas.

- Participación ciudadana: existe un buzón de atención y un chat donde el ciudadano puede comunicarse con la Administración de una forma directa.

- Zonas restringidas o privadas: existe un área restringida para los usuarios, a la que se accede previa autenticación, llamada “Carpeta Ciudadana”, desde la cual la ciudadanía puede acceder a sus datos personales, al estado de sus expedientes administrativos, sus notificaciones administrativas, etc.

Además, el PAG dispone de una sede electrónica desde la cual se accede a servicios tales como el Registro Electrónico General (REG), la Inscripción en Pruebas Selectivas, el Cambio de Domicilio o el Registro Electrónico de Apoderamientos, entre otros.

Y, a nivel de participación en la tramitación de normas, debe señalarse la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales. La página web del CSN tiene, a su vez, un apartado en el que se puede participar en los procesos de elaboración normativa del organismo.

Existen, finalmente, otros canales de atención al ciudadano, como el teléfono 060, atención presencial en las oficinas 060 de la Administración, un buzón de atención al público, el chat 060, las redes sociales Twitter, Facebook y Youtube, y un buen número de aplicación (apps) para dispositivos móviles (como a de la Agencia Tributaria, la Dirección General de Tráfico, etc).

A nivel orgánico, en la Administración General del Estado, las competencias en esta materia las ostenta la Dirección General de la Gobernanza Pública, adscrita a la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Esta Dirección General tiene encomendado el análisis,

evaluación y asesoramiento en materia de organización y procedimientos; el impulso de las actuaciones de simplificación administrativa; la mejora de la calidad de los servicios; la determinación de criterios para el ejercicio de las funciones propias de las inspecciones generales de servicios; la gestión de los canales de acceso de la ciudadanía y empresas a los servicios públicos; la gobernanza de los registros y notificaciones electrónicas; la atención e información a la ciudadanía en materia de transparencia, así como el impulso, coordinación y seguimiento de los planes de gobierno abierto.

6.-INCIDENCIA DE LA LEY 27/2006, de 18 DE JULIO, POR LA QUE SE REGULAN LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN, DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y DE ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE:

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de información, de participación pública y de acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, ha tenido una incidencia significativa en la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y la justicia ambiental en España, ya que ha fortalecido la democracia ambiental al garantizar el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales. Dicha ley es una norma crucial que establece los mecanismos legales para garantizar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales.

La Ley 27/2006 fue promulgada en España con el objetivo de dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente. Esta legislación es parte del marco normativo más amplio de la Unión Europea que busca promover la participación ciudadana y la transparencia en asuntos ambientales.

Los principales aspectos de la Ley son:

1. Derecho a la Información Ambiental: La ley establece el derecho de los ciudadanos a acceder a la información ambiental en poder de las autoridades públicas. Esto incluye datos sobre la calidad del aire, el agua, el suelo, la biodiversidad, los impactos ambientales de proyectos y actividades, entre otros. La ley también obliga a las autoridades a facilitar el acceso a esta información de manera transparente y oportuna.

2. Participación Pública en Decisiones Ambientales: La ley garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente. Esto incluye la posibilidad de presentar observaciones, propuestas y reclamaciones en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, en la elaboración de planes y programas ambientales, y en la autorización de actividades que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente.

3. Acceso a la Justicia Ambiental: La ley establece mecanismos para garantizar el acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales. Permite a los ciudadanos impugnar decisiones administrativas que consideren contrarias a la normativa

ambiental, así como participar en procesos judiciales relacionados con la protección del medio ambiente. Esto contribuye a reforzar la aplicación efectiva de las leyes ambientales y a proteger los derechos de los ciudadanos en materia ambiental.

Tal y como se establece en su Exposición de motivos, el artículo 45 de la Constitución configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Todos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, para disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente sano. Correlativamente, impone a todos la obligación de preservar y respetar ese mismo medio ambiente. Para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas. Pues la participación, que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución, y para el ámbito administrativo el artículo 105, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

La definición jurídica de esta participación y su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituyen en la actualidad uno de los terrenos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Unión Europea. En esta línea, debe destacarse el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998. Conocido como Convenio de Aarhus, parte del siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

La Ley 27/2006, de 18 de julio ha tenido una incidencia significativa en la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y la justicia ambiental en España. Ha fortalecido la democracia ambiental al garantizar el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales. Sus aspectos esenciales son:

- Fortalecimiento de la Democracia Ambiental: La ley ha contribuido a fortalecer la democracia ambiental al empoderar a los ciudadanos para que participen activamente en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente, aumentando la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión ambiental, al garantizar el acceso a la información y la participación pública en los procesos de toma de decisiones.
- Mejora de la Calidad de las Decisiones Ambientales: La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental, la elaboración de planes y programas ambientales, y la autorización de

actividades ha permitido incorporar una mayor diversidad de perspectivas y conocimientos en la toma de decisiones. Esto ha contribuido a mejorar la calidad de las decisiones ambientales y a promover un desarrollo más sostenible.

- Protección de los Derechos Ambientales: La ley ha fortalecido el acceso a la justicia en asuntos ambientales al facilitar la impugnación de decisiones administrativas y la participación en procesos judiciales relacionados con la protección del medio ambiente. Esto ha permitido a los ciudadanos defender sus derechos ambientales y contribuir a la aplicación efectiva de las leyes ambientales.

7.- LA CULTURA ADMINISTRATIVA:

Se puede definir la cultura administrativa como el conjunto de valores, creencias, normas y comportamientos compartidos por los miembros de una organización gubernamental.

En términos generales son pautas de orientación (opiniones, actitudes y valores) que rigen la conducta de las personas que trabajan en la administración pública, y en un sentido más amplio, comprende también los procesos formales e informales de comunicación, procedimientos y formas de organización que caracterizan a la administración de un país, tanto a nivel interno, como en su interacción con los ciudadanos.

La cultura administrativa de un Estado define la forma en que se llevan a cabo las actividades administrativas y cómo se relacionan los individuos dentro de la organización.

La cultura administrativa es crucial para el funcionamiento eficiente y efectivo de una organización gubernamental por varias razones:

1. Una cultura administrativa fuerte puede alinear los esfuerzos de los empleados con los objetivos y metas de la organización, promoviendo así un mayor compromiso y rendimiento.
2. La cultura administrativa proporciona coherencia y estabilidad a lo largo del tiempo, lo que facilita la adaptación a los cambios y desafíos en el entorno operativo.
3. Una cultura administrativa sólida fomenta la cohesión y el sentido de pertenencia entre los miembros de la organización al compartir valores comunes y un propósito compartido.
4. Una cultura que promueva la innovación y la adaptabilidad puede facilitar la búsqueda de nuevas soluciones y la mejora continua de los procesos administrativos.

Las características de la cultura administrativa son:

1. El liderazgo: éste juega un papel crucial en la formación de la cultura administrativa al establecer el tono, los valores y las expectativas dentro de la organización.
2. La comunicación: para ser eficaz, debe fomentarse una comunicación abierta y transparente entre los diferentes niveles jerárquicos y unidades organizativas.
3. El respeto y la colaboración: debe promoverse el respeto mutuo y la colaboración entre los miembros de la organización, lo que facilita el trabajo en equipo y la resolución de problemas.
4. La flexibilidad: La cultura administrativa debe ser flexible y adaptable para responder a los cambios en el entorno operativo y las necesidades de la organización.
5. La ética: debe valorarse la integridad, la ética y la responsabilidad en todas las actividades administrativas, promoviendo la confianza y la credibilidad tanto interna como externamente.

La cultura administrativa influye en el funcionamiento de una organización gubernamental, especialmente en:

1. La toma de decisiones: La cultura administrativa puede afectar el proceso de toma de decisiones al influir en los valores, las normas y las preferencias de los líderes y los empleados.
2. El clima organizacional: la cultura administrativa positiva puede crear un clima organizacional favorable que promueva la satisfacción laboral, el compromiso y la retención de empleados.
3. La innovación y la creatividad: una cultura que fomente la innovación y la creatividad puede estimular la generación de nuevas ideas y soluciones para abordar desafíos complejos.
4. El desempeño organizacional: la cultura administrativa puede tener un impacto en el desempeño global de la organización al influir en la productividad, la eficiencia y la efectividad de los procesos administrativos.

Por todo ello, podemos concluir que la cultura administrativa es un elemento fundamental en el funcionamiento de una organización gubernamental. Su importancia radica en su capacidad para orientar el comportamiento de los empleados, promover valores compartidos y facilitar la consecución de los objetivos organizacionales. Una cultura administrativa sólida y positiva puede contribuir significativamente al éxito y la sostenibilidad de una institución pública, mientras que una cultura débil o disfuncional puede obstaculizar el desempeño y la efectividad administrativa. Por lo tanto, es fundamental que los líderes y los gestores comprendan la importancia de la cultura administrativa y trabajen activamente para promover una cultura que refleje los valores y objetivos de la organización.

8.- LA ÉTICA PÚBLICA:

Podemos definir la ética pública como el conjunto de principios y valores que guían el comportamiento y las decisiones de los funcionarios y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La ética pública es fundamental para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia, ya que promueve la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales al garantizar que los funcionarios actúen de manera ética y transparente. Ello exige integridad en la gestión pública, actuando con honestidad, imparcialidad y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Una consecuencia inmediata de la actuación conforme a la ética pública es la rendición de cuentas, al establecerse estándares de conducta y responsabilidad para los funcionarios públicos, y proporcionar mecanismos para su supervisión y control. Todo ello fortalece la legitimidad de las instituciones gubernamentales al asegurar que sus acciones estén guiadas por principios éticos y en beneficio del interés público.

Los principios fundamentales de la Ética Pública se pueden resumir así:

1. **Integridad:** Los funcionarios públicos deben actuar con honestidad, transparencia e imparcialidad en todas sus acciones y decisiones.
2. **Respeto:** los servidores públicos deben respetar los derechos y la dignidad de las personas, así como las leyes y normativas aplicables.
3. **Responsabilidad:** Los servidores públicos son responsables de sus acciones y decisiones, y deben rendir cuentas por ellas ante la ciudadanía y las autoridades competentes.
4. **Justicia:** Los servidores públicos deben tratar a todos los ciudadanos de manera justa y equitativa, sin discriminación ni favoritismos.
5. **Competencia Profesional:** los servidores públicos deben poseer las habilidades, conocimientos y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones de manera eficaz y eficiente.

La ética pública debe aplicarse a todas las áreas y aspectos de la gestión gubernamental, incluyendo la toma de decisiones, ya que éstas deben tomarse basadas en el interés público y los principios éticos establecidos; también deben gestionarse los recursos públicos de manera responsable y transparente, evitando el uso indebido de los mismos.

En cuanto a las relaciones con los ciudadanos, la ética pública impone una comunicación abierta y transparente, escuchando sus preocupaciones y respondiendo a sus necesidades de manera oportuna y adecuada.

La ética pública debe actuar, además, como poder moderador respecto a la prevención y gestión de conflictos de intereses, evitando situaciones en las que los

intereses personales de los servidores públicos puedan influir en el ejercicio imparcial de sus funciones. Para ello, las instituciones públicas deben establecer mecanismos efectivos de supervisión y control para garantizar el cumplimiento de los principios éticos y prevenir la corrupción y el abuso de poder.

En conclusión, la ética pública es un elemento esencial en la gestión gubernamental que promueve la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público. Su aplicación efectiva contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales y a garantizar que estas actúen en beneficio del interés público. Por lo tanto, es fundamental que los funcionarios públicos y las instituciones gubernamentales adopten y promuevan una cultura ética que guíe su comportamiento y decisiones en todas las áreas de su actuación.

9.- LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES EN EL ÁMBITO PÚBLICO:

La gestión de conflictos de intereses en el ámbito público es crucial para garantizar la integridad, la transparencia y la imparcialidad en la toma de decisiones gubernamentales.

La adecuada prevención y gestión de los conflictos de intereses en el ámbito público es fundamental, ya que ayuda a mantener la integridad de las instituciones gubernamentales, al garantizar que los funcionarios públicos actúen en beneficio del interés público y no en beneficio personal o de terceros. Ello genera confianza entre los ciudadanos al asegurar que las decisiones gubernamentales se tomen de manera imparcial y sin influencias indebidas, promueve la transparencia al revelar y abordar los posibles conflictos de intereses que puedan surgir en el ejercicio de las funciones públicas, y fomenta el cumplimiento de las leyes y normativas aplicables, así como los principios éticos de imparcialidad, objetividad y responsabilidad.

Ahora bien, la gestión de los conflictos de intereses, en el ámbito público, puede enfrentar varios desafíos, entre ellos:

1. **Identificación:** La identificación precisa de los conflictos de intereses puede ser difícil, especialmente cuando los intereses personales están ocultos o no son evidentes.
2. **Prevención:** Prevenir los conflictos de intereses antes de que ocurran puede ser complicado, ya que a menudo requiere una combinación de políticas, procedimientos y cultura organizativa adecuados.
3. **Supervisión y Control:** Garantizar el cumplimiento efectivo de las políticas y normativas relacionadas con la gestión de conflictos de intereses puede requerir una supervisión y control constantes por parte de las autoridades competentes.
4. **Sanciones y Consecuencias:** La imposición de sanciones y consecuencias por violaciones de las normas de gestión de conflictos de intereses puede ser difícil de aplicar de manera consistente y justa.

Para mejorar la gestión de conflictos de intereses en el ámbito público se pueden implementar las siguientes medidas:

1. **Divulgación de Intereses:** contempla la posibilidad de requerir a los servidores públicos para que, en ciertas circunstancias, expliquen sus intereses financieros, económicos o personales relevantes para la toma de decisiones, para identificar posibles conflictos de intereses.
2. **Revisión y Evaluación:** se pueden establecer procesos de revisión y evaluación para analizar y determinar la existencia y el impacto de los posibles conflictos de intereses.
3. **Restricciones y Limitaciones:** se deben imponer restricciones y limitaciones a las actividades y relaciones externas de los funcionarios públicos para prevenir posibles conflictos de intereses.
4. **Capacitación y Sensibilización:** se debe proporcionar capacitación y sensibilización a los funcionarios públicos sobre los riesgos y consecuencias de los conflictos de intereses, así como sobre las políticas y procedimientos para su gestión.
5. **Supervisión y Control:** deben establecerse mecanismos efectivos de supervisión y control para garantizar el cumplimiento de las normas y políticas relacionadas con la gestión de conflictos de intereses.

En conclusión, la gestión de conflictos de intereses en el ámbito público es esencial para preservar la integridad, la transparencia y la confianza en las instituciones gubernamentales; si bien puede enfrentar desafíos significativos, su implementación efectiva mediante la adopción de mejores prácticas puede contribuir a prevenir y mitigar los posibles riesgos asociados con los conflictos de intereses. Por lo tanto, es fundamental que las autoridades gubernamentales establezcan políticas claras y efectivas, así como mecanismos de supervisión adecuados, para garantizar una gestión ética y transparente de los conflictos de intereses en el ámbito público.

10.- BIBLIOGRAFÍA:

Si se desea ampliar conocimientos sobre la materia, se sugieren los siguientes manuales y medios de difusión:

1. *“La gobernanza en la obra de Joan Prats”*. Autor: Enrique José Varela Álvarez. Profesor del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo. Estudio publicado por el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. 2011.

2. *"¿Qué es (y que no es) gobierno abierto?. Una discusión conceptual."* Autor: César Nicandro Cruz Rubio. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIAPP. Publicado por Eunomía. Revista en cultura de la Legalidad. Nº 8.- marzo-agosto 2015.
3. *"Gobierno Abierto, innovación pública y colaboración ciudadana"* Autor: J. Ignacio Criado. Publicado por Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. 2022.
4. *"Ética pública y Gobernanza"*. Autor: José Joaquín Jiménez Vacas. Publicado por Dextra Editorial. 2023.
5. *"Gobierno Abierto para democracias más fuertes. Una evaluación Global"* OCDE. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5478db5b-en/index.html?itemId=/content/publication/5478db5b-en>.
6. *"IV Plan de Gobierno Abierto de España"*. Edita: Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones.
7. *Materiales para la divulgación del Gobierno Abierto*. Portal de la Transparencia de la AGE. Responsable técnico y funcional: Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública.