

TEMA 22

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. EL MARCO JURÍDICO Y LOS PLANES DE GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA

1. LA GOBERNANZA PÚBLICA

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

La gobernanza supone un cambio de paradigma en las relaciones administrativas, propiciando la adopción de políticas públicas con la participación de distintos sectores públicos y privados.

La Administración General del Estado 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, evaluación de la gestión administrativa para mejorar el funcionamiento de los servicios, y orientación de la organización y servicios hacia el ciudadano.

La Gobernanza Pública se articula en torno a las siguientes funciones e iniciativas:

1.1. Simplificación administrativa y reducción de cargas

Una de las competencias de las Administraciones Públicas es el diseño, impulso y seguimiento de las actuaciones para reducir las cargas administrativas y regulatorias, y simplificar los procedimientos administrativos.

Cumplir con los trámites que establece una norma implica desplazamientos, esperas y costes que no siempre están justificados. Así, existen trámites innecesarios, repetitivos o especialmente complejos que pueden suprimirse, reducirse o simplificarse. La Administración trabaja para reducir la burocracia innecesaria y ser más eficiente e invita a los ciudadanos y las empresas a participar en la política de reducción de cargas administrativas.

Una carga administrativa puede ser, por ejemplo, una solicitud, una obligación de comunicar datos, de conservar documentos o de formalizarlos; en definitiva, es toda actividad de naturaleza administrativa que debe llevar a cabo una empresa o un ciudadano para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. La reducción de cargas administrativas permite disminuir los costes de constitución o funcionamiento de las empresas y dedicar estos recursos liberados a otras actividades, mejorando así la productividad y la competitividad de la economía.

Las técnicas utilizadas consisten por ejemplo en la eliminación de obligaciones innecesarias, en no requerir documentos o datos que obren en poder de las Administraciones, en reducir la frecuencia de petición de datos, en reducir los plazos de tramitación de los procedimientos o en posibilitar la presentación electrónica de solicitudes, comunicaciones y demás documentos.

En relación con la simplificación administrativa y la reducción de cargas, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias, garantizando así que, a la hora de elaborar y aprobar un proyecto de norma, se cuenta con la toda la información necesaria para estimar el impacto que dicha norma supondrá para sus destinatarios y agentes. El Análisis de Impacto Normativo es una herramienta para la mejora de la regulación mediante la cual se sistematiza y ordena la información importante para valorar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de ayudar en el proceso de su aprobación. La Memoria de Análisis de Impacto Normativo es el documento en el que se recoge y unifica la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad, y realizando una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación.

Conforme al apartado 1 del artículo 2 del citado Real Decreto 931/2017, la memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta de norma.
- b) Contenido y análisis jurídico, que resumirá las principales novedades introducidas por la propuesta de norma, incluirá una referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea y contendrá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la misma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando el título o títulos competenciales en el que se basa la norma.
- d) Impacto económico y presupuestario.
- e) La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas. En aplicación del principio de eficiencia, la norma deberá evitar cargas administrativas innecesarias.
- f) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia. El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.
- g) Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma.
- h) Análisis sobre coste-beneficio: con carácter potestativo y, en todo caso, cuando una norma específica o sectorial así lo exija, se realizará un análisis sobre coste-beneficio que consistirá en un resumen de todos los costes y beneficios de la norma, tanto directos como indirectos, debiendo quedar acreditado que los beneficios esperados

compensan o superan los costes derivados del proyecto y justifican la aprobación del mismo.

- i) Descripción de la tramitación y consultas.
- j) Evaluación ex post que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas, al que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Con arreglo al artículo 3 del Real Decreto 931/2017 cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no son significativos, se realizará una memoria abreviada. La memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas. También se incluirá una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma de acuerdo con lo previsto en la letra j) del apartado 1 del artículo 2.

1.2. Inspección de los servicios

La Gobernanza conlleva la inspección y mejora de los servicios públicos y de los organismos públicos vinculados; fijación de criterios que faciliten la atención a los ciudadanos mediante el análisis integral de quejas y sugerencias; determinación de criterios generales para la definición de programas ministeriales de las Inspecciones Generales de Servicios departamentales y seguimiento de su implantación; promoción, dirección y coordinación de planes de inspección específicos para evaluar la eficacia y eficiencia de los servicios; y promoción de programas de formación especializada e intercambio de las metodologías y técnicas aplicadas. La racionalización, la simplificación y la agilización de los procesos de trabajo y procedimientos de gestión son objetivos de la inspección de servicios.

Las inspecciones generales de servicios de los diferentes Ministerios se configuran como los órganos especializados en el control interno y en la evaluación de los servicios, tanto de los propios departamentos como de sus organismos públicos dependientes.

Sin perjuicio de las particularidades que puedan disponer los reales decretos reguladores de la organización y estructura de los Ministerios, la norma que sistematiza las inspecciones con carácter general es el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales. Este Real Decreto determina la naturaleza y funciones de las inspecciones, su organización y sus procedimientos de actuación, estableciendo también las características de los puestos de inspectores de servicios y su forma de provisión, así como las prerrogativas para el ejercicio de esta función.

De conformidad con el artículo 2 del citado Real Decreto 799/2005, corresponde a las inspecciones generales de servicios de los diferentes ministerios el ejercicio de las siguientes funciones, sin perjuicio de las competencias específicas de otros órganos de su correspondiente ámbito departamental:

- a) Inspeccionar y supervisar la actuación y el funcionamiento de las unidades, órganos y organismos vinculados o dependientes del departamento, para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente.

- b) Analizar, cuando así les sea encomendado, la estructura de las unidades administrativas del departamento y formular, en su caso, propuestas de reforma y modernización, así como informar sobre las actuaciones que el departamento proyecte realizar en materia de planificación y reorganización de servicios. Asimismo, cuando así les sea encomendado, evaluar el desempeño de los empleados públicos para optimizar la utilización de los recursos humanos y proponer, en su caso, medidas de reasignación de efectivos.
- c) Colaborar, en su caso, con la correspondiente Secretaría General Técnica u otros órganos competentes del departamento, en la simplificación, agilización y transparencia de los procedimientos de actuación administrativa.
- d) Realizar auditorías internas en las unidades y servicios y verificar el desarrollo y cumplimiento de planes y programas de actuación, así como el ajuste de los resultados a los objetivos propuestos.
- e) Colaborar en la evaluación del rendimiento de las unidades y servicios públicos, analizar riesgos y debilidades y proponer medidas de actuación.
- f) Participar en el desarrollo de programas de calidad y en su evaluación.
- g) Verificar y efectuar el seguimiento de las reclamaciones y denuncias de los ciudadanos, así como de las actuaciones y contestaciones de la Administración, en los términos establecidos en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano.
- h) Examinar actuaciones presuntamente irregulares de los empleados públicos en el desempeño de sus funciones y proponer, en su caso, a los órganos competentes la adopción de las medidas oportunas.
- i) Informar las solicitudes de compatibilidad de los empleados públicos de acuerdo con lo que establezcan las normas internas de su departamento.
- j) Promover actuaciones que favorezcan la integridad profesional y comportamientos éticos de los empleados públicos y de las organizaciones.
- k) Cualquiera otra función que, dentro de la naturaleza de las competencias propias de las inspecciones generales de servicios, les sea atribuida por el ordenamiento jurídico vigente o les pueda ser asignada por el ministro o el subsecretario del departamento correspondiente.

1.3. Atención a la ciudadanía

Otra de las iniciativas relativas a la Gobernanza Pública es el diseño e impulso de programas y proyectos para facilitar el acceso de los ciudadanos y empresas a los servicios públicos, a través de los distintos canales disponibles, en coordinación con los departamentos ministeriales. Para ello, se normalizan servicios, procedimientos, documentos y el uso de la imagen institucional; se coordinan los programas de atención e información al ciudadano y se gestiona el Punto de Acceso General electrónico (PAGE) para la difusión de contenidos y servicios públicos y el teléfono 060.

El Punto de Acceso General electrónico está regulado por la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica y tiene cuatro pilares:

- a) Información de carácter general y de orientación a ciudadanos y empresas. El Punto de Acceso General electrónico contiene 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. También facilita información sobre los derechos de ciudadanos y empresas en el ámbito del mercado interior de la Unión Europea. Da acceso a los sitios web de los Departamentos ministeriales, organismos autónomos, Comunidades Autónomas, así como a sus sedes electrónicas.
- b) Procedimientos y servicios. Se permite a la ciudadanía o a las empresas acceder a los procedimientos administrativos y servicios de las Administraciones Públicas. Se ofrece información sobre los trámites que pueden ser más demandados por la ciudadanía y los que tendrán que realizar a lo largo de su vida, como, por ejemplo, temas de educación, impuestos, vivienda, tráfico o familia y pareja. También se ofrece orientación a las empresas desde su creación con las distintas formas de emprendimiento, procesos de contratación pública y puntos de atención al emprendedor, entre otros temas. Cuenta también con un buscador de trámites que da acceso a los procedimientos y servicios de los tres niveles de las Administraciones Públicas.
- c) Participación ciudadana. El Punto de Acceso General electrónico tiene diversos sistemas para facilitar la participación ciudadana. Existe un buzón de atención y un chat donde el ciudadano puede comunicarse con la Administración de una forma directa.
- d) Zonas restringidas o privadas: El Punto de Acceso General electrónico dispone de un área restringida para los usuarios, a la que se accede previa autenticación, desde la cual la ciudadanía puede acceder a sus datos personales, al estado de sus expedientes administrativos, sus notificaciones administrativas, etc. Dispone asimismo 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.

1.4. Calidad de las Administraciones Públicas

Otro objetivo en el marco de la Gobernanza Pública es favorecer la mejora continua de la gestión de las Administraciones Públicas mediante el impulso, desarrollo y seguimiento de los programas de calidad en los servicios públicos, basados en la búsqueda de la excelencia y el fomento de la innovación. En particular se gestionan e impulsan los programas de calidad previstos en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. Conforme al artículo 2 de dicho Real Decreto, el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado está integrado por un conjunto de programas para mejorar la calidad de los servicios públicos, proporcionar a los poderes públicos información consolidada para la toma de decisiones al respecto y fomentar la transparencia mediante la información y difusión pública del nivel de calidad ofrecido a los ciudadanos.

Integran el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado los siguientes programas:

- a) Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios (capítulo 2, artículo 5-7): Con la finalidad de conocer la opinión de los usuarios y mejorar la calidad de los servicios, los órganos y organismos de la Administración General del Estado realizarán estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los

usuarios con respecto a los servicios de cuya prestación sean responsables, utilizando para ello técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas.

Los estudios de análisis de la demanda tendrán por objeto la detección de las necesidades y expectativas de los usuarios acerca de los aspectos esenciales del servicio, en especial sus requisitos, formas y medios para acceder a él y los tiempos de respuesta. La periodicidad de estos estudios se determinará, en su caso, en la correspondiente carta de servicios.

Los trabajos de evaluación de la satisfacción de los usuarios tendrán por objeto la medición de la percepción que tienen estos sobre la organización y los servicios que presta. Las mediciones de la percepción se realizarán de forma sistemática y permanente.

Los gastos asociados a la realización de estos estudios y trabajos de investigación deberán asumirse por cada órgano u organismo con cargo a sus presupuestos ordinarios.

b) Programa de cartas de servicios (capítulo III, artículos 8-13): Las cartas de servicios son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación.

Los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado podrán elaborar cartas relativas al conjunto de los servicios que gestionan y cartas que tengan por objeto un servicio específico.

Podrán, asimismo, elaborarse cartas que tengan por objeto un servicio en cuya prestación participan distintos órganos u organismos, dependientes de la Administración General del Estado o de esta y otras Administraciones públicas. Estas cartas se tramitarán conforme al procedimiento que determine el Ministerio de Administraciones Públicas.

c) Programa de quejas y sugerencias (capítulo IV, artículos 14-19): El Ministerio de Administraciones Públicas determinará los modelos de gestión de calidad reconocidos conforme a los que se realizará la evaluación de los órganos u organismos de la Administración General del Estado, sin perjuicio de otros modelos que ya se vengán aplicando o puedan aplicarse en distintos departamentos ministeriales. La evaluación se articulará en dos niveles: autoevaluación y evaluación externa.

La autoevaluación es un ejercicio regular por el que las propias organizaciones analizan sus procesos y resultados de gestión para identificar los puntos fuertes y las deficiencias y determinar consecuentemente los oportunos planes de mejora.

La evaluación externa es el proceso por el que los órganos o unidades con funciones de coordinación y seguimiento global de los programas en su respectivo ámbito. realizan un examen agregado de ámbito ministerial, con el fin de optimizar los resultados de la autoevaluación y de los planes de mejora establecidos. El examen agregado consistirá en la validación de las autoevaluaciones en curso o en la realización de evaluaciones, conforme al modelo de aprendizaje e innovación diseñado al efecto por el Ministerio de Administraciones Públicas, efectuadas en ambos casos por la correspondiente Inspección General de Servicios.

Las actuaciones mencionadas en segundo término tendrán adicionalmente el propósito de iniciar a las organizaciones evaluadas en la práctica de la autoevaluación.

d) Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones (capítulo V, artículos 20-21): El Ministerio de Administraciones Públicas determinará los modelos de gestión de calidad reconocidos conforme a los que se realizará la evaluación de los órganos u organismos de la Administración General del Estado, sin perjuicio de otros modelos que ya se vengán aplicando o puedan aplicarse en distintos departamentos ministeriales. La evaluación se articulará en dos niveles: autoevaluación y evaluación externa.

La autoevaluación es un ejercicio regular por el que las propias organizaciones analizan sus procesos y resultados de gestión para identificar los puntos fuertes y las deficiencias y determinar consecuentemente los oportunos planes de mejora.

La evaluación externa es el proceso por el que los órganos o unidades a los que se refiere el artículo 3.3 realizan un examen agregado de ámbito ministerial, con el fin de optimizar los resultados de la autoevaluación y de los planes de mejora establecidos. El examen agregado consistirá en la validación de las autoevaluaciones en curso o en la realización de evaluaciones, conforme al modelo de aprendizaje e innovación diseñado al efecto por el Ministerio de Administraciones Públicas, efectuadas en ambos casos por la correspondiente Inspección General de Servicios. Las actuaciones mencionadas en segundo término tendrán adicionalmente el propósito de iniciar a las organizaciones evaluadas en la práctica de la autoevaluación.

e) Programa de reconocimiento (capítulo VI, artículos 22-25): Este programa tiene la finalidad de contribuir, mediante el reconocimiento de las organizaciones, a la mejora de la calidad y a la innovación en la gestión pública, a través de dos subprogramas o acciones:

- El reconocimiento a la excelencia.
- Los premios a la calidad e innovación en la gestión pública.

f) Programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos (capítulo VII, artículos 26-28): Se constituye el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos como plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos de la Administración General del Estado, con el fin de proponer iniciativas generales de mejora y facilitar a los ciudadanos información global sobre la calidad en la prestación de los servicios.

El Observatorio, adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas a través de la Secretaría General para la Administración Pública, integrará a representantes de los órganos y organismos prestadores de los servicios, así como de los agentes socioeconómicos que se señalan en los artículos siguientes. Cuando se constituya, se adecuará al criterio de paridad entre hombres y mujeres.

Los servicios públicos objeto de análisis serán preferentemente los de mayor demanda ciudadana o relevancia social en cada momento.

Los costes de funcionamiento del Observatorio y de elaboración de sus estudios no supondrán en ningún caso incremento del gasto público y se financiarán con cargo al presupuesto de gastos del Ministerio de Administraciones Públicas.

1.5.Transparencia

Las Administraciones Públicas promueven la transparencia mediante el impulso de los planes y programas de transparencia, incluyendo la atención e información a los ciudadanos en esta materia y la gestión del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, así como el apoyo en la coordinación de las Unidades de Información de la Administración General del Estado.

2. EL GOBIERNO ABIERTO

2.1.Concepto y principios informadores

El Gobierno Abierto es una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (definición recogida en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14/12/2017).

España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2011 y ha llevado a cabo varios Planes de Acción de Gobierno Abierto, cuyos logros pueden consultarse en el Portal de la Transparencia. Los Planes de Gobierno Abierto actúan como palanca para alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible número 16 de la Agenda 2030: construir sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

El Gobierno Abierto se sustenta sobre los siguientes principios:

- Profundizar en la transparencia, en los datos abiertos, y en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas.
- Impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública.
- Favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o coproducir valor público.
- Fortalecer valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas.
- Sensibilizar a la sociedad y a las empleadas y los empleados públicos sobre los valores del Gobierno Abierto.

El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el objetivo dieciséis relativo a la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas que rindan cuentas.

- La promoción de acciones que favorezcan la inclusión social, la igualdad y la accesibilidad universal enfocadas a colectivos que se encuentran en situación de pobreza, en riesgo de exclusión social o vulnerabilidad.

2.2.Colaboración, participación, transparencia y rendición de cuentas

Colaboración

Cada Administración pública tiene competencia exclusiva en materia de Gobierno Abierto, excepto en lo relativo a la transparencia, para la que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece obligaciones comunes para todas las Administraciones públicas. Así, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales desarrollan sus propias políticas y cuentan con sus propios órganos competentes en materia de Gobierno Abierto.

La colaboración entre Administraciones Públicas se articula mediante la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, que es un espacio de coordinación, colaboración y debate entre las Administraciones públicas españolas (estatal, autonómicas y locales) para el intercambio de experiencias y el desarrollo y seguimiento de iniciativas conjuntas en materia de gobierno abierto. Se trata de un órgano colegiado de cooperación interadministrativa de carácter técnico, para el establecimiento de medidas, estrategias, objetivos y directrices sobre Gobierno Abierto, que puede elevar sus propuestas a la Conferencia Sectorial de Administración Pública.

El Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El estatuto consta de 36 artículos estructurados en cuatro capítulos. El capítulo I aborda las disposiciones generales, caracterizando al Consejo como una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal adaptándose, en consecuencia, al régimen previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Contempla, asimismo, sus fines, funciones, las garantías de autonomía e independencia, la colaboración con comunidades autónomas y entidades locales, las relaciones de colaboración con los restantes órganos garantes de la transparencia y el derecho de acceso a la información, la colaboración internacional, la programación estratégica, la memoria anual y la transparencia.

Participación

El Foro de Gobierno Abierto es un espacio de participación y diálogo permanente entre las Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales) y los representantes de la sociedad civil, cuyo objetivo es impulsar la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. En él participan, con igual número de representantes, las Administraciones públicas y la sociedad civil. Se creó mediante la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto.

Transparencia

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a dicha actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir las personas que ejercen una responsabilidad pública, así como las consecuencias derivadas a su incumplimiento.

El ámbito de aplicación de la citada Ley, en materia de transparencia, está regulado en los artículos 2-4. La Ley se aplica a todas las Administraciones públicas y a todo el sector público estatal, así como a otras instituciones, como son la Casa de Su Majestad el Rey, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con las actividades sujetas a Derecho Administrativo.

La Ley establece las obligaciones de publicación que afectan a las entidades públicas para garantizar la transparencia en su actividad y regula el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es el deber que tienen las personas que ejercen labores de servicio público de informar, justificar, responsabilizarse pública y periódicamente sobre el uso dado a los fondos asignados y los resultados obtenidos siguiendo los criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad.

La iniciativa rendiciondecuentas.es, permite acceder a la información sobre la gestión económica y financiera de las Entidades locales, deducida de sus Cuentas Generales rendidas, que incluye tanto las cuentas de la Entidad local principal, así como las de sus entidades dependientes y adscritas.

2.3. 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, regulada por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre 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, 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.

La reutilización de la información del sector público facilita el desarrollo de nuevos productos, servicios y soluciones de alto valor socioeconómico. Igualmente, permite revertir en la sociedad el conocimiento y los beneficios directos derivados de la actividad de las administraciones públicas en condiciones de transparencia. La reutilización ayuda, así, a mejorar la fiabilidad y seguridad de los datos que aquéllas gestionan y contribuye, además, a un diseño más cercano y eficiente de los servicios públicos.

La plataforma datos.gob.es se constituye como el punto de encuentro entre las administraciones, las empresas y los ciudadanos interesados en la apertura de la información pública y en el desarrollo de servicios avanzados basados en datos. Datos.gob.es permite la interacción del visitante y ofrece visibilidad a las actuaciones que se realizan en el marco de la *Iniciativa Aporta*, que define la estrategia de datos abiertos de España y tiene como objetivo principal la armonización y el aprovechamiento eficiente de las sinergias entre los proyectos de datos ya en marcha. Se busca en todo momento el impulso y la coordinación de las acciones que vienen desarrollando los diferentes niveles de la administración, el sector privado y el ámbito académico, de acuerdo a un modelo de gobernanza integrador. Todo ello con el fin de promover nuevos productos y servicios por parte del sector privado y la sociedad civil en beneficio de la sociedad. Desde esta plataforma se proporciona información general, materiales formativos y noticias de actualidad sobre la reutilización de la información del sector público.

Datos.gob.es organiza y gestiona el Catálogo de Información Pública del sector público. A través de este catálogo se accede a múltiples servicios y conjuntos de datos del sector público, clasificados por: categorías, formato, publicador, etc.

En 2019, se aprobó la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los datos abiertos y la reutilización del sector público, que se transpone al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto-Ley 24/2021, modificándose la citada Ley 37/2007.

La nueva regulación extiende el alcance de sus previsiones tanto en lo que se refiere a ciertos ámbitos materiales de especial interés como a tipos de datos de singular relevancia. Estas son algunas de las cuestiones más relevantes que introduce esta nueva regulación:

- Los *datos de investigación* se entenderían incluidos en la regulación europea cuando la actividad sea financiada con fondos públicos, aunque se establece la necesidad de proteger otros bienes jurídicos como la propiedad intelectual e industrial, la confidencialidad derivada de la existencia de intereses comerciales legítimos o, en su caso, la protección de los datos de carácter personal. Este difícil equilibrio se formula con un nuevo principio a tener en cuenta en este ámbito: los datos serán “tan abiertos como sea posible, tan cerrados como sea necesario”.
- Se incluyen diversas referencias en el articulado a los *metadatos*, de manera que el alcance de las obligaciones de reutilización se extiende también a ellos. Se superan así las limitaciones de la anterior y restrictiva concepción de los documentos, de manera que en la nueva definición de documento se entiende comprendido cualquier contenido y cualquier parte del mismo.
- Otra novedad importante consiste en la regulación de los llamados *datos dinámicos*, de gran importancia para los tratamientos basados en la Inteligencia Artificial y aquellos proyectos como las ciudades inteligentes donde la utilización de sensores y las interconexiones tienen un especial protagonismo. En concreto, se contempla su puesta a disposición de manera inmediata tras su recopilación, a través de API (interfaz de programación de aplicaciones) adecuadas e, incluso, en forma de descarga masiva cuando proceda.
- También se introduce un régimen específico para los llamados *datos de alto valor*, inicialmente limitados a ciertos ámbitos (geoespacial, ambiental, meteorología, estadística, sociedades y movilidad) pero con la autorización para que se amplíen por la Comisión Europea. Se trata de datos que pueden generar relevantes beneficios socioeconómicos y medioambientales, dinamizar servicios innovadores, beneficiar a un gran número de personas o a las pymes, así como ser combinados con otros conjuntos de datos. Por esta razón, se establece que tales datos se suministren de manera gratuita (con algunas excepciones), y que sean legibles de manera automatizada, se suministren a través de API y, cuando proceda, se facilite su descarga masiva.
- Por lo que se refiere a las condiciones de la reutilización, se enfatiza la importancia del principio de documentos *abiertos desde el diseño y por defecto*. Sin embargo, este principio no supone que exista una obligación por parte de los organismos del sector público de asumir esfuerzos desproporcionados para transformar la información de que disponen conforme a dichas exigencias formales.
- De otro lado, se matiza el criterio de la mera recuperación de los *costes marginales*, hasta el punto de que no se aplicaría a aquellos organismos a los que se exija generar ingresos para cubrir una parte sustancial de sus costes para realizar la misión de servicio público que tengan encomendada, a las bibliotecas ni a las empresas públicas. En estos casos se establecen reglas especiales para establecer el margen razonable de beneficio que se considera admisible o, por lo que se refiere a las bibliotecas, para hacer frente a la conservación y compensación de derechos entre otras circunstancias.
- Asimismo, se adaptan las medidas relativas a los *acuerdos exclusivos*. En este sentido, se contempla su admisibilidad por razones de la prestación de un servicio de interés público, se establecen reglas específicas para el ámbito cultural y, asimismo, se

condiciona la licitud de aquellos acuerdos que supongan no ya una exclusividad en sentido estricto sino, incluso, una mera disponibilidad limitada.

En definitiva, con esta regulación se pretenden establecer las condiciones jurídicas que permitan afrontar las oportunidades económicas y sociales que ofrece la reutilización de los datos públicos, en particular avanzando en una mayor normalización que ayude a superar los obstáculos de una excesiva fragmentación regulatoria. Pero, tal y como se enfatiza de manera expresa en el texto no se trata sin más de la consecución de objetivos puramente económicos, sino que el fomento de la reutilización de la información y los datos abiertos en el sector público europeo también constituye una exigencia democrática, de gran relevancia para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas.

2.4.El marco jurídico y los Planes de Gobierno Abierto de España

Los Planes de Gobierno Abierto se enmarcan, esencialmente, en los objetivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Esta ley tiene tres objetivos:

- Aumentar la transparencia de las instituciones y servicios públicos.
- Reconocer y garantizar el derecho a la información.
- Explicar las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los representantes públicos y las sanciones o penas a las que se enfrentan en caso de no cumplirlas.

La Ley regula aspectos relativos a:

- La publicidad activa necesaria para garantizar la transparencia relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.
- Los derechos de acceso a la información.
- Los principios del buen gobierno.
- La creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

De conformidad al artículo 2 de la citada Ley 19/2013, las disposiciones relativas a la transparencia de la actividad pública se aplicarán a:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.
- c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.
- e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

- g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades a las que aplica la Ley, en relación con la transparencia de la actividad pública, sea superior al 50 por 100.
- h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.
- i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las que aplica la Ley en relación con la transparencia de la actividad pública.

Conforme al artículo 3 de la citada Ley, las obligaciones relativas a la publicidad activa también serán aplicables a los siguientes sujetos:

- a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.
- b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

En este marco, los Planes de Gobierno Abierto de España recogen el conjunto de actuaciones a las que se compromete la Administración General del Estado, en colaboración con otras Administraciones públicas y con la sociedad civil, para avanzar, en un determinado período, en la participación, la transparencia, la integridad y la sensibilización social, y lograr una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

Algunos de los avances más destacados de los sucesivos Planes de Gobierno Abierto son los siguientes:

I Plan de Gobierno Abierto 2012-2014:

- La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- La rendición de cuentas de la Cooperación española para el desarrollo.
- La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- La colaboración y participación ciudadana en la seguridad pública a través de las redes sociales.
- La transparencia en las estadísticas de criminalidad.
- La simplificación del acceso a la información sanitaria para los pacientes.

II Plan de Gobierno Abierto 2014-2016:

- La apertura del Portal de la Transparencia del Gobierno de España.
- El avance en interoperabilidad y protección de datos en el Portal de Archivos Españoles (PARES).
- El acceso a materiales educativos: plataforma Procomún y cursos MOOC.
- Un banco de datos sanitario a nivel nacional.
- Geoportales en todas las comunidades autónomas.
- El programa de apertura de la información y su reutilización en el sector público.
- Mejora del Portal de la Administración de Justicia.
- Consolidación del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones.
- La creación del Consejo Español de Drogodependencias, con los/las representantes del sector social.

III Plan de Gobierno Abierto 2017-2019:

- La creación y consolidación del Foro de Gobierno Abierto como espacio de participación mixto de la sociedad civil y las Administraciones públicas, en el desarrollo de los planes de acción de Gobierno Abierto.

- Un espacio participativo web sobre Gobierno Abierto en el Portal de la Transparencia.
- La mejora del Portal de la Transparencia.
- La promoción de la red de Entidades Locales de transparencia y participación ciudadana.
- El diagnóstico de la participación ciudadana en la Administración General del Estado.
- La Educación en Gobierno Abierto.
- El fomento de una cultura administrativa basada en los valores del Gobierno Abierto.
- La promoción del derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública.

El IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024:

Este plan intensificó la participación, fomentó la incorporación de la integridad de forma transversal, y amplió el alcance del gobierno abierto a todos los niveles territoriales, a pesar del complejo contexto provocado por la pandemia de COVID-19

Recoge 10 compromisos que asumen las Administraciones públicas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas de integridad pública, y formar y sensibilizar a la ciudadanía y al personal empleado público en materia de Gobierno Abierto, con el objetivo de contribuir a una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

Estos 10 compromisos se estructuran en torno a cinco ejes. Los cuatro primeros conforman los grandes objetivos de Gobierno Abierto, y responden a demandas y propuestas de la ciudadanía y de la sociedad civil. El quinto eje incorpora iniciativas de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de las Entidades Locales.

V Plan de Gobierno Abierto 2025-2029:

Fue aprobado el 6 de octubre de 2025 y su vigencia es hasta 2029.

Contiene 10 compromisos en los que se agrupan las 218 iniciativas presentadas en conjunto por las diversas administraciones: 123 del ámbito central (AGE, recogiendo iniciativas de 16 ministerios), 82 del ámbito autonómico y 13 del ámbito local (a través de la FEMP):

Compromiso 1: Participación y espacio cívico

Este compromiso recoge iniciativas con el objetivo, de impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación ciudadana en la gestión pública, área de desafío de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).

Reúne 56 propuestas relacionadas con: mejoras en las consultas públicas; participación de la infancia y juventud; convenciones ciudadanas; formación en participación; participación del Tercer Sector (organizaciones privadas y sin ánimo de lucro, como asociaciones y fundaciones, que operan entre el sector público y el sector privado); mejora de la participación en órganos consultivos; espacios y trabajo sobre género e inclusión; laboratorios de innovación ciudadana; y apoyo económico a las entidades cívicas ligado a proyectos.

La AGE presenta un total de 32 iniciativas, correspondiendo 21 al ámbito autonómico y 3 al local, en el que se destaca dos CC.AA. con iniciativas legislativas en materia de participación

Compromiso 2: Transparencia y Acceso a la información

Este compromiso, persigue mejorar y profundizar en los avances de transparencia y de acceso a la información. Sus dos núcleos, el Fomento de la Transparencia y el acceso a datos e información pública, recogen iniciativas relativas a cuatro elementos de las prioridades señaladas: el refuerzo del marco regulatorio, el acceso a la información por derecho; la mejora del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; mejoras necesarias del Portal de la Transparencia que -en el caso de la AGE- se traduce en un Nuevo Portal de la Transparencia y el fomento de la transparencia en portales sectoriales.

El refuerzo del marco legal y estratégico en este ámbito se traduce en seis iniciativas (4 de la AGE y 2 de las CC.AA.) relacionadas con la transparencia y el acceso a la información. De las 43 iniciativas que se presentan, 23 corresponden al ámbito de competencias de la Administración Central, y otras 17 a las presentadas por diez Comunidades, y 3 al ámbito local.

Compromiso 3: Integridad y rendición de cuentas:

Con el objetivo de afianzar los mecanismos de integridad de las instituciones públicas y fomentar la confianza de la ciudadanía, se recogen iniciativas que promueven la integridad como pilar de la confianza ciudadana, así como la ética pública y el empoderamiento ciudadano a través de la rendición de cuentas.

El compromiso incorpora 24 iniciativas con medidas de: compromisos de integridad; prevención de conflictos de intereses; regulación de grupos de interés; mecanismos de rendición de cuentas; y prevención de la corrupción (con iniciativas derivadas del Plan Estatal de lucha contra la Corrupción). Resalta el impulso a la implementación del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado [SIAGE]. Se incluyen 15 iniciativas de la AGE, 8 que presentan cinco CC.AA. y 1 del ámbito local.

Compromiso 4: Administración abierta

Este compromiso, enmarcado en el objetivo de asegurar una atención de calidad para toda la ciudadanía, alberga numerosas iniciativas presentadas que inciden en los derechos de la ciudadanía a una comunicación clara y accesible y mejor atención a la ciudadanía. Dan respuesta a la mayor parte de preferencias establecidas en este ámbito: lenguaje y comunicación clara; y mejora continua de la atención ciudadana, simplificación y coordinación interadministrativa.

Las 43 iniciativas abarcan todos los ámbitos de las administraciones; 22 iniciativas pertenecen a la AGE, 20 a nueve CC.AA. y 1 al ámbito local.

Compromiso 5: Gobernanza digital e inteligencia artificial

Inspirado en otro de los desafíos de la OGP, este compromiso responde al objetivo de fortalecer la transparencia y la supervisión pública de los sistemas de Inteligencia Artificial (IA) y el marco de protección de datos. La Transformación Digital y la IA como aliadas del Gobierno Abierto bajo la construcción de una lógica humanista, incluyen las 18 iniciativas atendiendo a las preferencias seleccionadas en este ámbito: Inteligencia Artificial para el fomento del Gobierno Abierto; Derechos digitales inclusivos y código de buenas prácticas en IA en la administración; Asistente multimodal en gobernanza digital; Transparencia algorítmica y de sistemas de IA.

La AGE incorpora 12 iniciativas, tres CC.AA. aportan 5, y 1 por el ámbito local.

Compromiso 6: Cuentas claras y abiertas

El compromiso está relacionado con apertura fiscal -área de desafío de la OGP- y su objetivo es el impulso de la supervisión pública en todo el ciclo presupuestario y de gasto bajo los principios del Gobierno Abierto. Las iniciativas presentadas responden a la preferencia de Cuentas claras, ejecución presupuestaria al detalle incluyéndose también las referidas a la reutilización de datos y aplicaciones abiertas en el ámbito de la contratación pública (compromiso 5).

De las 10 iniciativas recogidas en el compromiso, la AGE aporta 5, dos CC.AA. presentan 4 y 1 pertenece al ámbito local.

Compromiso 7: Información veraz/ ecosistema informativo

Alineado con el objetivo de Desarrollar o reforzar marcos jurídicos que protejan la calidad y veracidad de la información, se incorporan las preferencias relacionadas con Normativa para una información veraz y Estrategias para la protección de la información veraz.

Las 5 iniciativas de la AGE presentan tres importantes iniciativas de refuerzo normativo y de promoción de la colaboración de la Sociedad Civil para la lucha contra la desinformación.

Compromiso 8: Difusión, formación y promoción del Gobierno Abierto

Este compromiso incluye las iniciativas específicamente ligadas a la formación a todos los niveles (personal funcionario, ciudadanía y Organizaciones de la Sociedad Civil) y a la promoción del derecho a entender como elemento transversal de la actividad de las administraciones públicas. Recoge también los esfuerzos de difusión y promoción en el ámbito internacional presentando iniciativas de Promoción Internacional del Gobierno Abierto; y de difusión, información y sensibilización sobre Gobierno Abierto.

De las 18 iniciativas presentadas corresponden 8 a la AGE, 7 a cinco CC.AA. y 3 al ámbito local.

Compromiso 9: Observatorio

En respuesta a una demanda ampliamente respaldada por la sociedad civil, este compromiso incorpora una iniciativa de especial relevancia: la creación de un Observatorio de Buenas Prácticas en Gobierno Abierto, que abarcará los distintos ámbitos que conforman esta política pública.

Este observatorio —desarrollado en colaboración con la sociedad civil— tendrá como finalidad recopilar, visibilizar y promover iniciativas destacadas impulsadas tanto por administraciones públicas como por organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes. Se concibe como un espacio de referencia e inspiración para la puesta en marcha de nuevas experiencias con impacto medible, así como una herramienta útil para la difusión, formación y sensibilización en torno a los principios del Gobierno Abierto.

Compromiso 10: Estado Abierto

El compromiso 10 agrupa 82 iniciativas del ámbito autonómico y 13 presentadas por la FEMP para el ámbito local. Las iniciativas se presentan de acuerdo con el orden de vigencia de los respectivos estatutos de autonomía. A continuación, se indican el número de iniciativas por cada Comunidad Autónoma:

- País Vasco: 1
- Cataluña: 9
- Galicia: 4
- Andalucía: 25
- Principado de Asturias: 1
- Cantabria: 2
- La Rioja: 4
- Región de Murcia: 1
- Comunitat Valenciana: 2
- Aragón: 4
- Castilla la Mancha: 10
- Canarias: 3
- Comunidad Foral de Navarra: 2
- Extremadura: 4
- Islas Baleares: 2
- Comunidad de Madrid: 2
- Castilla y León: 4
- Melilla: 2