

na d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estud  
valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valencian  
nics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revis  
autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics

# revista valenciana d'estudis autonòmics

2023 | nº 68

## Gobierno abierto y calidad democrática



GENERALITAT  
VALENCIANA

Presidència

revista valenciana  
**d'estudis autonòmics**

2023 | nº 68

**Redacció i administració:**

Direcció General de Transparència i Participació  
Presidència de la Generalitat  
Passeig Albereda, 16. 46010 VALÈNCIA  
Tl. 96-1922346  
E-mail: [calidaddemocratica@gva.es](mailto:calidaddemocratica@gva.es)

**Distribució i subscripció:**

Llibreria de la Generalitat (LLIG)  
C. Navellos, 15. 46003 VALÈNCIA  
Tl: 96-3424756  
[llig@gva.es](mailto:llig@gva.es)  
[www.llig.gva.es](http://www.llig.gva.es)

**Producció:**

La Imprenta, Comunicació Gráfica, S.L.

**ISSN:** 0213-2206

**Dipòsit legal:** V-1172-1996

**Nota de redacció:** La revista no es fa responsable ni comparteix necessàriament les opinions expressades pels autors i les autores, que les formulen sota la seua exclusiva responsabilitat.

# Normes per a la publicació d'originals en la Revista Valenciana d'Estudis Autònoms

1. La *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* edita treballs originals sobre temes de caràcter jurídic, polític, econòmic, social i cultural, vinculats en general amb el model autonòmic que vertebrava l'organització territorial de l'Estat i, especialment, amb el desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i amb la promoció i consolidació de l'autogovern d'aquesta.

2. Els treballs hauran de complir els següents requisits:

2.1. Amb caràcter general, les col·laboracions hauran de tindre una extensió màxima de 30 pàgines.

2.2. Els treballs es redactaran amb lletra tipus Times New Roman, grandària 12, a doble espai i amb el format que s'indica en els següents apartats.

2.3. L'estructura formal de cada col·laboració serà la següent:

a) En primer lloc figurarà el títol del treball, distingint adequadament, si escau, el títol principal dels possibles subtítols o frases delimitades que expliquen o matisen el títol principal. Aquest figurarà en lletra majúscula, mentre que els subtítols i les acotacions figuraran en minúscula.

b) A continuació, alineat a la dreta, figurarà el nom complet de l'autor o autora, així com la seua professió o el càrrec o lloc de treball exercit, que seran les dades identificatives que apareixeran en la publicació.

c) A continuació s'inclourà un sumari, en el qual quedaran recollits tots els epígrafs i subepígrafs que estructuren el treball. En la mesura en què siga possible, haurà de seguir-se, per a ordenar els epígrafs i subepígrafs, un esquema basat en números romans, números àrabs i lletres, destacant els apartats principals en lletra majúscula.

d) Cada autor o autora haurà de subratllar al llarg de tot el text de la seua col·laboració les idees principals o aquelles frases que considere més rellevants per a incidir en els aspectes que desitge destacar. Els incisos subratllats seran extractats durant la fase de maquetació del corresponent número de la Revista i figuraran destacats en els marges de la col·laboració publicada.

e) Al final del text, després de la bibliografia a la qual s'al·ludeix específicament en el següent apartat d'aquestes normes, s'inclourà un breu resum o *abstract*, amb un mínim de cent i un màxim de cent cinquanta paraules, així com una relació d'entre cinc i deu paraules clau. Tant aquestes com el resum es publicaran en les dues llengües oficials de la Comunitat Valenciana. Si la persona autora del treball no facilita la traducció corresponent, la pròpia Revista proveirà la seua realització.

2.4. Quant a la bibliografia citada i les notes a peu de pàgina, hauran de seguir-se aquests criteris:

a) Amb independència de les notes a peu de pàgina que cada autor o autora estime oportú inserir al llarg del seu treball, al final s'inclourà sempre una relació de la bibliografia citada, seguint l'ordre alfabètic dels cognoms dels autors i les autores els treballs dels quals s'esmenten en l'article i amb el mateix sistema que a continuació es ressenya per a les cites bibliogràfiques a peu de pàgina.

b) Les cites bibliogràfiques a peu de pàgina hauran d'unificar-se seguint preferentment aquests criteris:

-COGNOMS i nom de l'autor o autora, *Títol del llibre*, editorial, lloc, any i pàgina o pàgines, si és el cas.

-COGNOMS i nom de l'autor o autora, "Títol de l'article", *Títol de la Revista*, núm., any i pàgina o pàgines, si és el cas.

3. Els treballs hauran de remetre's per correu electrònic, en formats word i pdf, a aquesta adreça: **calidaddemocratica@gva.es**.

4. Cada autor o autora rebrà, una vegada decidida la publicació de la seua col·laboració en la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, les proves d'impremta del seu treball perquè, en el termini màxim que s'establisca des de la recepció, realitze les correccions que estime oportunes (destacant-les degudament sobre el document rebut) i retorne el text per correu electrònic. En tot cas, aquestes correccions hauran de ser puntuals, mai àmplies o substancials sobre el text original inicialment proporcionat.

# Normas para la publicación de originales en la Revista Valenciana d'Estudis Autònemics

1. La *Revista Valenciana d'Estudis Autònemics* edita trabajos originales sobre temas de carácter jurídico, político, económico, social y cultural, vinculados en general con el modelo autonómico que vertebra la organización territorial del Estado y, en especial, con el desarrollo del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y con la promoción y consolidación del autogobierno de ésta.

2. Los trabajos deberán cumplir los siguientes requisitos:

2.1. Con carácter general, las colaboraciones deberán tener una extensión máxima de 30 páginas.

2.2. Los trabajos se redactarán con letra tipo Times New Roman, tamaño 12, a doble espacio y con el formato que se indica en los siguientes apartados.

2.3. La estructura formal de cada colaboración será la siguiente:

a) En primer lugar figurará el título del trabajo, distinguiendo adecuadamente, si procede, el título principal de los posibles subtítulos o frases acotadas que expliquen o maticen el título principal. Éste figurará en letra mayúscula, mientras que los subtítulos y las acotaciones figurarán en minúscula.

b) A continuación, alineado a la derecha, figurará el nombre completo del autor o autora, así como su profesión o el cargo o puesto de trabajo desempeñado, que serán los datos identificativos que aparecerán en la publicación.

c) A continuación se incluirá un sumario, en el que quedarán recogidos todos los epígrafes y subepígrafes que estructuran el trabajo. En la medida en que sea posible, deberá seguirse, para ordenar los epígrafes y subepígrafes, un esquema basado en números romanos, números árabes y letras, destacando los apartados principales en letra mayúscula.

d) Cada autor o autora deberá subrayar a lo largo de todo el texto de su colaboración las ideas principales o aquellas frases que considere más relevantes para incidir en los aspectos que desee destacar. Los incisos subrayados serán extractados durante la fase de maquetación

del correspondiente número de la *Revista* y figurarán destacados en los márgenes de la colaboración publicada.

e) Al final del texto, después de la bibliografía a la que se alude específicamente en el siguiente apartado de estas normas, se incluirá un breve resumen o *abstract*, con un mínimo de cien y un máximo de ciento cincuenta palabras, así como una relación de entre cinco y diez palabras clave. Tanto éstas como el resumen se publicarán en las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana. Si la persona autora del trabajo no facilita la traducción correspondiente, la propia Revista proveerá su realización.

2.4. En cuanto a la bibliografía citada y las notas a pie de página, deberán seguirse estos criterios:

a) Con independencia de las notas a pie de página que cada autor o autora estime oportuno insertar a lo largo de su trabajo, al final se incluirá siempre una relación de la bibliografía citada, siguiendo el orden alfabético de los apellidos de los autores y las autoras cuyos trabajos se mencionen en el artículo y con el mismo sistema que a continuación se reseña para las citas bibliográficas a pie de página.

b) Las citas bibliográficas a pie de página deberán unificarse siguiendo preferentemente estos criterios:

-APELLIDOS y nombre del autor o autora, *Título del libro*, editorial, lugar, año y página o páginas, en su caso.

-APELLIDOS y nombre del autor o autora, "Título del artículo", *Título de la Revista*, núm., año y página o páginas, en su caso.

3. Los trabajos deberán remitirse por correo electrónico, en formatos word y pdf, a esta dirección: **calidaddemocratica@gva.es**.

4. Cada autor o autora recibirá, una vez decidida la publicación de su colaboración en la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, las pruebas de imprenta de su trabajo para que, en el plazo máximo que se establezca desde su recepción, realice las correcciones que estime oportunas (destacándolas debidamente sobre el documento recibido) y devuelva el texto por correo electrónico. En todo caso, estas correcciones deberán ser puntuales, nunca amplias o sustanciales sobre el texto original inicialmente proporcionado.

# Más transparencia, más democracia

La *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* publica un número nuevo, el 68, un nuevo hito en una larga y fructífera trayectoria de muchos años que ha reunido una ingente cantidad de estudios y reflexiones de interés alrededor de la Comunitat Valenciana, siempre desde perspectivas diferentes y con la voluntad de aportar visiones plurales y originales que favorezcan un debate enriquecedor en todos los sentidos.

Desde la publicación del primer número de la RVEA nuestra Comunitat ha vivido numerosas transformaciones a todos los niveles de manera constante. En el ámbito político hace pocos meses empezamos una nueva etapa. Los ciudadanos apostaron por un cambio en la manera de hacer las cosas y de gestionar sus intereses desde la Generalitat. Asumimos en aquel momento una enorme responsabilidad que afrontamos con la ilusión de servir a los ciudadanos para construir entre todos, en libertad, una sociedad próspera, integradora y abierta.

No es fácil llevar a cabo un programa de gobierno, diseñar nuevas iniciativas o gestionar los proyectos en marcha. Son necesarios instrumentos de reflexión y de apoyo que ayuden a tomar las decisiones más adecuadas en cada caso y en cada momento. La RVEA ha sido en sus diferentes etapas una valiosa herramienta que ha ayudado a los responsables políticos en su trabajo diario, un recurso importante que ha demostrado repetidamente su carácter riguroso y la fortaleza de sus argumentos.

El número 68 de la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* articula sus contenidos alrededor de un punto de partida tan sugerente como oportuno en el momento actual: "Gobierno abierto y calidad democrática". Un buen número de expertos en diferentes

disciplinas nos brindan nuevas aproximaciones a una cuestión candente que a todos nos preocupa. La democracia no es una realidad inmutable y estática. Sufre ataques, es objeto de interpretaciones distorsionadas o se ve sometida a condicionantes o influencias que pueden desvirtuar su esencia. Las sociedades avanzadas como la nuestra piden nuevas cotas de libertad para sus integrantes, nuevos mecanismos de control de la acción de gobierno y un grado superior de transparencia que permita evaluar y fiscalizar las políticas públicas y su implementación.

Estamos construyendo cada día el sistema democrático, a todos los niveles, conscientes de la pluralidad de nuestra sociedad y de las diferentes sensibilidades que conviven dentro de un mismo marco jurídico. La profundización en la democracia es una cuestión compleja que exige una multiplicidad de aportaciones teóricas para poder ser abordada con rigor, sin recetas demagógicas o superficiales que pueden rebajar el nivel del debate político.

La *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* ha reunido a un grupo de personas de prestigio y con conocimientos acreditados sobre la materia para dar forma con sus aportaciones en una publicación muy especial. El número 68 examina diferentes aspectos y nos habla de experiencias que pueden ayudarnos a comprender mejor esta materia y señala algunas de las líneas por donde discurrirá un debate ineludible en el futuro.

Los nombres de los colaboradores son la mejor tarjeta de presentación de la Revista, y puedo decir con orgullo que los que podemos encontrar en el índice de contenidos la enriquecen con sus conocimientos y con su prestigio personal y académico y pasan a formar parte de una nómina magnífica de personas que en el pasado han dejado su impronta en sus páginas.

Sus observaciones en materias como el impacto de las nuevas tecnologías o la aplicación concreta en todos los ámbitos territoriales de la transparencia y los principios del gobierno abierto serán de mucha utilidad y ofrecerán puntos de vista que ayudarán en la práctica a trasladar los discursos teóricos a la gestión diaria en un gran número de instancias políticas y administrativas.

Quiero agradecer desde aquí a los autores de los trabajos que integran el número 68 de la *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, unas aportaciones importantes que prestigian la publicación y dan continuidad a una espléndida trayectoria de décadas. Y quiero también animar a los lectores a apreciar en todas sus dimensiones los contenidos de la Revista y a participar en un debate franco, sincero y enriquecedor sobre unas cuestiones tan importantes y que tendrán una repercusión muy grande en nuestro futuro.

CARLOS MAZÓN GUIXOT  
President de la Generalitat



# ¡Adelante!

La *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* tiene 38 años de existencia, ha conocido todos los gobiernos de la Generalitat Valenciana y ha visto pasar, como el resto de valencianos, todas las vicisitudes que en las cuatro últimas décadas ha padecido el pueblo valenciano: crisis económicas, periodos de crecimiento, estabilidad, agitación social, catástrofes, logros colectivos, reconocimientos, pandemias y un largo etcétera.

Sus páginas de reflexión social, política, económica y jurídica, han sobrevivido a todos los avatares de nuestra democracia autonómica, configurándola como un instrumento útil para el fomento del autogobierno y para el estudio de las políticas públicas.

Por ello desde la Secretaría Autónoma que ostento, decidí desde un inicio adoptar dos decisiones que deben ser vitales para el futuro de esta publicación: por un lado, respetar la anualidad de la publicación, y por tanto establecer las medidas necesarias a través de la Dirección General con competencia en la materia para que el número 68 de la Revista, correspondiente al año 2023, se publicase en su año natural; y, por otra parte, establecer las bases para la reforma y mejora de la publicación.

El primero de los objetivos se ha cumplido, la Revista es hoy una realidad, todavía en 2023, de forma que esta ha autorregulado su fecha de publicación; el segundo de ellos se va a realizar en cooperación con las instituciones académicas de la Comunitat Valenciana.

En efecto, vamos a reformar el Consejo Asesor para que lo conformen representantes de todas las Universidades de la Comunitat Valenciana, con la intención de que a través de su experiencia y prestigio, la Revista añada a su dilatada trayectoria una salvaguarda que la haga perdurar y fortalecerse.

No es un secreto que la Secretaría Autónoma de Relaciones Institucionales y Transparencia apuesta por la colaboración es-

trecha con la Universidad. No puede desaprovecharse el crédito y estimación unánime que las instituciones académicas valencianas tienen en nuestra sociedad y allende de nuestras fronteras. Un patrimonio de los valencianos que disfrutamos desde hace más de 500 años y que las nuevas incorporaciones han permitido robustecer e incrementar.

De hecho es visible en la apuesta por la investigación en Transparencia y Participación que hemos realizado, pero también en la coordinación de los proyectos presentados a través del I Encuentro Interuniversitario y de Entidades Colaboradoras en materia de Transparencia y Participación que se celebró el pasado 23 de octubre en la Villa de Utiel, experiencia única que ha permitido, por una parte, lograr proyectos de colaboración entre universidades en el marco de los convenios entre la Generalitat Valenciana y dichas entidades universitarias y, por otro lado, definir nuestra propia estrategia de Buen Gobierno.

La Generalitat Valenciana suscribirá en 2024 convenios con todas las Universidades Públicas Valencianas: la Universitat de València-Estudi General, la Universidad Politécnica de Valencia, La Universidad Miguel Hernández de Elche, la Universidad de Alicante y la Universidad Jaime I de Castellón.

Pero no sólo en las Áreas de Transparencia y Participación, también en Autogobierno. En esta materia seguimos apostando por la Cátedra de Derecho Foral Valenciano y Desarrollo Estatutario de la Universitat de València, pero incorporamos una línea de colaboración con la Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano de la misma Universitat.

Este número que prologo se basa en una materia que es fundamental para el gobierno del Presidente Carlos Mazón: la Transparencia y la Participación son elementos nucleares de su acción gubernamental, que tienen un carácter transversal a todas las políticas públicas desarrolladas.

Por ello hemos decidido dedicar este número al buen gobierno y hemos determinado que todos los autores sean destacados profesores universitarios, y casi todos ellos de universidades valencianas.

En las páginas de esta Revista se concentra un gran talento netamente valenciano, que a través de la reflexión de nuestras políticas públicas en materia de transparencia y participación nos está ayudando a conformar el modelo valenciano del buen gobierno, un modelo que presentaremos en breve y que marcará las líneas estratégicas de la legislatura en esta materia y que además está cocreado a través de la colaboración de entidades de la sociedad civil con gran presencia de entidades vecinales y populares.

Nuestra Constitución estableció en el artículo 23.1 un derecho fundamental a la participación pública que desde los inicios de nuestra democracia ha intentado extenderse por encima de su mera reducción al ámbito electoral o a la presentación de iniciativas populares.

También en el artículo 105 *b* estableció la obligación de regular el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos en materia de transparencia.

En esa extensión ha tenido buena culpa nuestro Estatuto de Autonomía que en su artículo 9.4 consagra el derecho de participación de los ciudadanos y ciudadanas valencianos, de manera individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana y que se puede ejercer en ambas lenguas oficiales sin ningún tipo de discriminación.

Pero además el artículo 6 atribuye a la Generalitat la función de promover la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Pero no sólo ha sido una cuestión de desarrollo autonómico. Europa también ha propiciado una nueva óptica a través del Principio de Apertura del artículo 1 del Tratado de la Unión Europea, entendido como la manera abierta y próxima a la ciudadanía en la que las decisiones tienen que ser tomadas, dentro de una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa y que ha propiciado la promulgación de diversas directivas en la materia de carácter sectorial.

En la Comunitat Valenciana se desarrollaron inicialmente los derechos de participación y transparencia a través de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, ley que en la actualidad han sustituido las recientes leyes 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, y 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

Ambas leyes nos ofrecen un punto de inicio, cuya aplicación está provocando problemas de practicidad y que en su adopción fueron contestadas socialmente por reconocidas entidades de participación que no se sentían netamente identificadas con su contenido, situaciones que será necesario evaluar de cara al establecimiento de futuras reformas que en todo caso serán consensuadas en los foros oportunos de participación ciudadana.

La Generalitat Valenciana, pues, con este número reivindica la importancia que para el actual Consell tiene el Buen Gobierno y certifica que tanto en esta materia como en la de la promoción del Autogobierno existe una estrategia definida y una hoja de ruta clara de gestión, mejora y avance.

Saludamos pues este nuevo número de la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, con la ilusión de quien sabe que con él afianza una base sobre la que construir un nuevo futuro, esperemos más sólido y más útil para la sociedad y las instituciones valencianas.

¡Adelante!

SANTIAGO LUMBRERAS PELÁEZ  
Secretario Autonómico  
de Relaciones Institucionales y Transparencia  
(Presidencia de la Generalitat)

# Buen Gobierno y Gobierno Abierto, un camino que transitar y un destino que alcanzar

El número 68 de la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* está íntegramente dedicado al Buen Gobierno, un concepto que es relativamente reciente y que proviene del ámbito internacional, en concreto de los criterios para los programas de cooperación al desarrollo de los años 90 que establecieron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que preveían la necesidad de que se justificasen estándares de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil y Estado de Derecho.

Término casi sinónimo es el de "gobierno abierto", nacido un poco antes, en los años 70 en Inglaterra, como mecanismo de protesta frente al secretismo con que se desarrollaba la acción del gobierno, pidiendo una mayor participación e implicación de la ciudadanía, así como el conocimiento de información y documentación de carácter público.

Así los conceptos de transparencia, participación, calidad democrática, integridad, gobierno abierto y buen gobierno, han quedado definitivamente unidos gracias al impulso de las entidades internacionales que han buscado una extensión de los derechos asociados a estos conceptos que son en realidad toda una filosofía del ejercicio de las políticas públicas, porque no hemos de olvidar su carácter netamente transversal.

Durante la reunión de la Asamblea General de la ONU, el 20 de septiembre de 2011, los jefes de estado de 8 países decidieron

aprobar una Declaración para un gobierno abierto y establecieron planes de acción nacionales para cumplirla.

Estos países fundadores fueron Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos.

Esta Organización Internacional que aglutina a más de 70 países, desde el inicio cuenta con estructura mixta que implica la participación de la sociedad civil y establece presidencias bianuales que comparten un estado miembro y un representante de la sociedad civil.

España se unió a la Alianza de Gobierno Abierto el mismo año de su creación y desde entonces elabora planes de acción que tratan de cumplir los objetivos de la Declaración.

Pronto los países de la Alianza se dieron cuenta de la importancia de integrar a los gobiernos regionales en su organización y a consecuencia de ello se creó la Sección Local de la Alianza de Gobierno Abierto, de la que formamos parte desde julio de 2022.

En consonancia con los principios de la organización, la Comunitat Valenciana está estableciendo su Plan de Acción en la actualidad con objetivos cuyo cumplimiento habremos de justificar ante la Organización internacional al finalizar esta legislatura.

En consecuencia, el contenido de esta revista sirve a los objetivos de este compromiso y nos ayuda a reflexionar sobre las políticas a desarrollar en este nuevo plan, siendo la reflexión y el estudio la función principal de esta política pública que es la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*.

Porque vivimos nuevos tiempos que hacen necesaria una nueva política, en un entorno de globalización y comunicación constante de los avances, dónde las nuevas tecnologías han removido cualquier velo de opacidad y la ciudadanía exige cada vez más derechos, libertades y garantías.

La ciudadanía ha dejado de lado su pasividad y exige una mayor participación y transparencia.

El derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que recoge la Constitución en su artículo 23.1 y el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos del 105 b han sido superados en sus mínimos, estableciéndose derechos para la ciudadanía y correlativas obligaciones para los poderes públicos en la legislación vigente, que exceden en mucho de la idea que el constituyente podía tener sobre estas cuestiones, pero cuya mención ha permitido en gran medida sustentar un edificio de disposiciones jurídicas que se dirigen hacia un objetivo claro que es el gobierno abierto y el buen gobierno.

Gran culpa de ello la ha tenido la recurrente normativa europea, cierto que a veces sectorial y fragmentaria, en la materia y los principios que ha establecido como el de Apertura, que tiene un claro reconocimiento en el Tratado de la Unión Europea, pero también las declaraciones internacionales de derechos y los congresos internacionales especializados en la materia.

Como decía, ha cambiado el paradigma de la sociedad, los vecinos deben ser escuchados cuando se adoptan decisiones que afectan al espacio común que comparten, no es una sugerencia, es un imperativo democrático que en conjunción con el ya citado derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, los derechos fundamentales de Asociación y a la libertad de expresión, así como también el derecho de acceso a la información pública, se muestran como expresiones de los corolarios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político sobre los que se constituye nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

Argumentaba Kant, hace más de 200 años, que los estados no pueden ser actores paternalistas que gobiernen para el bien del pueblo, pero sin este. Como decía en Teoría y Práctica, "Nadie puede obligarme a ser feliz a su manera", y ese es un pensamiento que, en sus consecuencias prácticas, requiere inexorablemente una interpelación constante al ciudadano como reconocimiento a su derecho a participar en libertad e igualdad en la administración de la cosa pública. Esa filosofía, que tiene más de dos siglos y que articuló el pensamiento liberal que llevó al constitucionalismo primero del Estado liberal y después a la democracia del Estado Social y democrático de derecho, es la que

sigue impulsando la profundización en una sociedad cada vez más avanzada, más informada y con más derechos.

Por tanto, no puedo estar más de acuerdo con la temática de esta revista y no puede ser más oportuna. Supone en la práctica un esfuerzo más, un paso más en la buena dirección; hacia ese camino transitamos y ese destino hemos de alcanzar.

JOSÉ SALVADOR TÁRREGA CERVERA  
Director General de Transparencia y Participación  
(Presidencia de la Generalitat)

Más transparencia, más democracia .....	7
<b>Carlos Mazón Guixot</b>	
¡Adelante! .....	11
<b>Santiago Lumbreras Peláez</b>	
Buen Gobierno y Gobierno Abierto, un camino que transitar y un destino que alcanzar .....	15
<b>José Salvador Tárrega Cervera</b>	

(Número coordinat pels professors Lorenzo Cotino Hueso i Jorge Castellanos Claramunt)

## Estudis

El Gobierno abierto en la administración local .....	21
<b>Josep Ochoa Monzó</b>	
Implantando la transparencia y los registros públicos de algoritmos. La experiencia pionera en la Comunidad Valenciana .....	55
<b>Lorenzo Cotino Hueso</b>	
La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana .....	97
<b>Jorge Castellanos Claramunt</b>	
El gobierno abierto como estrategia para fortalecer la democracia en el ámbito local y autonómico .....	129
<b>María Dolores Montero Caro</b>	
La transparencia de las plataformas digitales como garantía democrática en el control de la desinformación: una vuelta al Derecho público en clave algorítmica .....	151
<b>Rosa Cernada Badía</b>	
Aspectos controvertidos asociados a la aplicación de obligaciones de transparencia a sujetos privados .....	187
<b>Manuel Pereiro Cárceles</b>	
La gestión de los conflictos de intereses en concejales como herramienta de calidad democrática: dos situaciones ejemplarizantes .....	231
<b>Jaime Clemente Martínez</b>	
El marco de integridad institucional valenciano: de la transparencia al gobierno abierto .....	259
<b>Mariano Vivancos</b>	
Algoritmos matemáticos para una inteligencia artificial responsable, ética y transparente .....	283
<b>J.M. Calabuig Rodríguez, A. Ferrer Sapena, L.M. García Raffi, F. Peset Mancebo, E.A. Sánchez Pérez y M.I. Sánchez Del Toro</b>	
La transparencia pública: un desafío para la gobernanza .....	307
<b>Adela Romero Tarín y José Manuel Canales Aliende</b>	
Gobierno abierto. Un pilar para la calidad democrática en el siglo XXI .....	321
<b>Pedro Adalid Ruiz</b>	



# El Gobierno abierto en la administración local

JOSEP OCHOA MONZÓ

Prof. Titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Alicante. Director de la Cátedra de Buen Gobierno y Transparencia

## Sumario.

I. EL GOBIERNO ABIERTO. DEFINICIÓN Y ELEMENTOS CONFIGURADORES. II. GOBIERNO ABIERTO: TRANSPARENCIA, DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN. III. GOBIERNO ABIERTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS PLANES DE GOBIERNO ABIERTO. IV. LA PLANIFICACIÓN COMO PRESUPUESTO ESENCIAL DE LA IMPLANTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO. V. GOBIERNO ABIERTO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. El gobierno abierto. Definición y elementos configuradores.

La Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana define el gobierno abierto como aquel que las administraciones públicas deben promover con el fin de potenciar un marco de relación y diálogo permanentes y bidireccionales con la ciudadanía que garantice la transparencia y la rendición de cuentas de la actividad pública y facilite la participación y colaboración de la ciudadanía en las políticas públicas y la gestión (art. 2.10). Desde aquí, podrían ser múltiples las derivaciones que, de manera lógica, se imponen en la administración local en cuanto administración pública, lo que no necesita mayor argumentación por una mera derivación del art. 2.1 de

La Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana define el gobierno abierto como aquel que las administraciones públicas deben promover con el fin de potenciar un marco de relación y diálogo permanentes y bidireccionales con la ciudadanía que garantice la transparencia y la rendición de cuentas de la actividad pública y facilite la participación y colaboración de la ciudadanía en las políticas públicas y la gestión.

la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en las vertientes en las que se traduce el gobierno abierto: transparencia, participación, rendición de cuentas y colaboración. No en vano se ha dicho que es en la vida local donde de forma permanente se cuestiona la confianza política y se reclama una mayor participación de la ciudadanía (MOLINA, 2017: 55) a la que el impulso del gobierno abierto puede coadyuvar en la medida que la facilita, con el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, y la posibilita mediante la puesta a disposición de la ciudadanía de la suficiente información pública a dicho fin.

No existe una definición única de gobierno abierto, pero sí una idea intuitivamente comprensible (LÓPEZ PAGÁN, 2016 b): 376) y de las derivaciones o percepciones a las que se extiende<sup>1</sup>. Como se sabe, fue el presidente norteamericano Barack Obama en el 2009 cuando presentó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, en el que ordenaba a sus altos cargos que organizaran las instituciones para hacerlas transparentes, participativas y colaborativas, o soporte de una apertura gubernamental, de un gobierno abierto, el que dio un impulso general a ideas que ya venían de antes. Entre otras, se habla del gobierno abierto como un modelo de gestión que permite abrir los asuntos públicos a los ciudadanos a través de internet, de forma que estos puedan, de una parte, tener un mayor conocimiento, información y control sobre las actuaciones de los políticos y gestores públicos, y de otra, intervenir, colaborar y participar en dicha gestión, recuperando así la proximidad entre la gestión pública y los ciudadanos, para lo cual es clave el uso de internet, pero no se circunscribe solo a lo que se conoce como administración electrónica (BLANES CLIMENT, 2016: 150). La Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura ya asumía tempranamente que *"cuando hablamos de una Ley de Gobierno Abierto no estamos hablando simplemente de tecnología. Es también una propuesta organizativa, creativa y, sobre todo, ética y política"* (Exposición de Motivos). Es decir, que el gobierno abierto sirve para transformar la participación ciudadana y la legitimidad representativa.

Se habla del gobierno abierto como un modelo de gestión que permite abrir los asuntos públicos a los ciudadanos a través de internet, de forma que estos puedan, de una parte, tener un mayor conocimiento, información y control sobre las actuaciones de los políticos y gestores públicos, y de otra, intervenir, colaborar y participar en dicha gestión, recuperando así la proximidad entre la gestión pública y los ciudadanos, para lo cual es clave el uso de internet.

---

<sup>1</sup> CRIADO y RUVALCABA (2016: 7-8).

La idea (y el concepto) del gobierno abierto o, en su caso, de la administración abierta<sup>2</sup>, se ha puesto en relación a cómo garantizar ciertos principios que se manifiestan a la hora de su implantación, tales como: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (RAMÍREZ-ALUJAS, 2013: 202). Desde ahí que uno de los aspectos claves del gobierno abierto, y necesario, es la transparencia en la actividad administrativa, pues de suyo el gobierno abierto "se abre", ofrece información a la ciudadanía de qué hace, cómo lo hace con qué medios (LÓPEZ PAGÁN, 2016 b): 376), lo que conlleva tanto la posibilidad del acceso a la información como la obligación de difundirla de oficio de forma activa por las Administraciones Públicas. Solo así se permite la participación eficaz de la ciudadanía, en lo que sin duda es un medidor de la calidad democrática del sistema político.

En efecto, la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto asume que siendo España un estado social y democrático de Derecho, para su legitimación, la democracia debe mejorar su calidad de forma permanente. Por lo que, la ciudadanía demanda (sigue diciendo la Guía) cada vez con más intensidad, que las Administraciones Públicas respondan con eficacia y celeridad a sus necesidades y que lo hagan de un modo más transparente, responsable y participativo. Admitiendo que la mejor forma de que los ciudadanos confíen en sus instituciones es, en consecuencia, que la acción gubernamental se muestre abierta a la sociedad civil y que las Administraciones Públicas redoblen así mismo su disposición a escuchar a una ciudadanía cada vez más comprometida y exigente con los poderes públicos,

---

<sup>2</sup> Partiendo de lo que sea el Gobierno abierto, se suele hablar de Administración abierta para concretar la idea del mismo con el fin de conectar transparencia, reutilización de la información y participación ciudadanos en la toma de decisiones (MARTÍN DELGADO, 2019: 108).

sin que sea necesario destacar en estos momentos la relación entre (la falta) transparencia y corrupción y el desafecto de la ciudadanía<sup>3</sup>. Por ello se crea el Foro de Gobierno Abierto, con la finalidad de institucionalizar la colaboración y fortalecer el diálogo permanente entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil en materias relacionadas con el gobierno abierto y en particular con el objetivo de impulsar la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas (art.1.1).

La apuesta por el gobierno abierto vista como una "política palanca" (MOYA, 2019: 48) permite además dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 referido a la promoción y consecución de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, algunas de cuyas metas son crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial y garantizar el acceso público a la información. No es por ello casual que sea en el marco de la regulación de la transparencia y el buen gobierno (y en las diversas leyes de transparencia, desde la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura) en donde, regulando el principio de transparencia en la actividad y gestión administrativa se conecta más o menos directamente o de forma nominada con el gobierno abierto. Y con su papel dentro de la gestión pública en un marco más amplio que posibilita la regeneración de la vida pública y lucha contra la corrupción. Curiosamente no aparece la mención directa al gobierno abierto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) cuando es una de las normas que se gestan dentro de los compromisos del I Plan de Gobierno Abierto (2012-2014).

Se va consolidando el gobierno abierto como 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.

No aparece la mención directa al gobierno abierto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) cuando es una de las normas que se gestan dentro de los compromisos del I Plan de Gobierno Abierto (2012-2014).

Se va consolidando el gobierno abierto como 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.

<sup>3</sup> Me remito al referente esencial del conjunto de estudios en AAW (2016 b).

<sup>4</sup> <https://www.opengovpartnership.org/es/>

<sup>5</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

En la ley extremeña citada se define el gobierno abierto como *"aquel que es capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan; que toma sus decisiones centrándose en las necesidades y preferencias de estos; que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones; que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente; que se somete a criterios de calidad y de mejora continua; y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos a los que ha de servir"* (art. 3) a cuyo fin consagra unos principios como son canalizar el intercambio de información a través de procesos de escucha activa y diálogo con la ciudadanía, encaminados a la participación y a la implicación de esta en la toma de decisiones de carácter público, y comprende el derecho de toda persona a que la Administración trate sus asuntos, imparcial y equitativamente, dentro de un plazo razonable, y a acceder a la información en los términos previstos en esta Ley" (art. 4).

En Cataluña, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno es otro ejemplo (de los pocos) en los que se define el gobierno abierto visto como el conjunto de medidas *"para establecer una relación y un diálogo permanentes y bidireccionales entre la Administración y las personas al definir y aplicar las políticas públicas, y para introducir y desarrollar instrumentos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos"*. Es casi la misma definición que acoge el legislador valenciano en la Ley citada del año 2022.

Por su parte, en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se define el gobierno abierto como *"la forma de funcionamiento capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas, en la creación de los servicios públicos y en el ejercicio de sus funciones, que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente, que se somete a criterios de calidad y de mejora continua y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabili-*

*dad ante los ciudadanos y ciudadanas a los que ha de servir, asumiendo que la transparencia es un valor esencial del gobierno abierto” (art. 4).*

Todo ello conecta con lo que ya señalara la Recomendación de la OCDE (2010)<sup>6</sup> hace tiempo al sintetizar los beneficios de llevar a la práctica un gobierno abierto, que permitirá: 1. (R)establecer una mayor confianza en el gobierno. La confianza es un resultado del promover el gobierno abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos: Si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos, por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas. 2. Garantizar mejores resultados al menor coste. El co-diseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con, para y a través de los ciudadanos, empresas y sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos. 3. Elevar los niveles de cumplimiento. Hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas (hace más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados). 4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas mediante la reducción del umbral (barreras) que limita la participación de las personas en los procesos de decisión (lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc.). 5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto es cada vez más reconocido como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social. 6. Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar. La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando fugas y despilfarro de recursos (y fomentando un gasto público inteligente).

---

<sup>6</sup> OCDE (2010), *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on “Building an open and inovative government for better policies and service delivery”.*

Todo esto debe potenciar la confianza de la ciudadanía en la gestión pública, a la par que permite una rendición de cuentas siendo un claro ejemplo de apuesta por la integridad pública o institucional. Dicho de otra forma, se caracterice como se quiera, el gobierno abierto (y la administración abierta) busca ser más transparente, confiable, participativo y colaborativo (LÓPEZ PAGÁN, 2016 b): 378) y para ello dispone de unas herramientas imprescindibles como son el uso de las tecnologías y de las comunicaciones. De ahí que, centrado en una nueva manera de ver y entender la gestión pública, la gobernanza de la *res pública*, conecta con algo con sustantividad propia como el derecho a una buena administración, como diremos, a que se refiere el art. 12 de la LO 1/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de 1982, que diera nueva redacción al anterior art. 9 y consagró que *“una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas”*, a la vez que se afirmará que *“todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana”*. Con todo, el buen gobierno, la buena administración y el gobierno abierto sintetizan una serie de valores y derechos que potencian el papel de la ciudadanía en la gestión pública. Unidos al mismo valor de la transparencia amplifican los valores del estado social y democrático de derecho, dotando a un sistema político de una democracia de calidad.

En suma, sin agotar toda la problemática inherente a las reflexiones anteriores, y dejando de lado otras aproximaciones a lo que sea el gobierno abierto, en esencia hay una serie de elementos básicos al mismo que lo conectan con la transparencia, reutilización de la información, participación pública y colaboración y todo ello merced a internet y la web 2.0 (COTINO, 2013: 57). O, dicho de otra forma, transparencia, datos abiertos, participación y colaboración ciudadana. Lo que, sin ser una receta mágica sí proporciona un marco en el que caben diversas iniciativas (LÓPEZ PAGÁN, 2016 b): 384) a todos los niveles, incluyendo la administración local. Veámoslo brevemente.

El gobierno abierto (y la administración abierta) busca ser más transparente, confiable, participativo y colaborativo.

El buen gobierno, la buena administración y el gobierno abierto sintetizan una serie de valores y derechos que potencian el papel de la ciudadanía en la gestión pública. Unidos al mismo valor de la transparencia amplifican los valores del estado social y democrático de derecho, dotando a un sistema político de una democracia de calidad.

## II. Gobierno abierto: transparencia, datos abiertos y reutilización.

No hay gobierno abierto sin transparencia, entendida ya como un derecho en cuanto al acceso a la información pública, ya como un principio de la actividad administrativa. Baste destacar que de la evolución normativa hay ya consagrado un derecho modular o principio de transparencia en el art. 3.1 c) de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público a la par que el de participación. Esto no extraña si se asume, entre muchas, con la STS 1519/2020, 12 de noviembre que *"la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política [...]. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico"* (F<sup>o</sup>J<sup>o</sup> 2). Lo que deriva con un carácter fuerte a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (art. 1.1). Así, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en consonancia con la Ley de Transparencia estatal de 2013, consagra un claro principio de transparencia en la actividad formalizada de la administración (lo que por cierto no se recoge en la Constitución Española que no menciona la transparencia más allá del derecho de acceso del art. 105 b) el procedimiento administrativo). Ley 39/2015 que entre otros en los arts. 13 d), 53. 1 a) y art. 71.1 consagra expresamente el principio de "transparencia y publicidad" del procedimiento administrativo, lo que se une al citado art. 3.1 c) de la LRJSP.

A efecto de la consecución de la transparencia en la gestión pública, el acceso a la información y el gobierno abierto es básico el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones: el gobierno abierto es inconcebible sin internet<sup>7</sup> (COTINO HUESO, 2013; BLANES CLIMENT, 2014: 388) y la transparencia es una condición necesaria como de manera amplia consagra hoy la Ley

---

<sup>7</sup> COTINO HUESO (2013).

1/2022, de 13 de abril en la descripción antes expuesta al inicio del trabajo. Dicho de otra forma, el gobierno abierto tiene relación con la transparencia, pero la transparencia va más allá: mientras el gobierno abierto debe ser proactivo y ofrecer información de sus actuaciones, la transparencia en la gestión pública es la posibilidad de que los ciudadanos consigan acceder a cualquier tipo de información, registrada en cualquier soporte, generada por las entidades en el desarrollo de sus funciones<sup>8</sup>. Así, de forma meridiana, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, define la transparencia como *"valor esencial del sistema de Gobierno Abierto que impregna toda la actividad y organización de los sujetos obligados que tienen el deber de poner a disposición de la ciudadanía, legítima propietaria de la información pública, bien de manera proactiva, bien previa solicitud, la información pública que posean y de dar a conocer el proceso y las decisiones adoptadas de acuerdo a su competencia, así como las acciones en el ejercicio de sus funciones y la evaluación de las mismas"*. No faltando casos, como la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que la define como: *"la acción administrativa, proactiva y permanente de los sujetos obligados por esta Ley, del deber de dar a conocer, elaborar, actualizar, copiar, difundir, publicar, y poner a disposición de cualquier persona, también previa solicitud, de manera accesible, la información pública que posean y de dar a conocer el proceso y las decisiones adoptadas prevista en esta Ley, en el ejercicio de sus competencias, sin más limitaciones que las establecidas legalmente"* (art. 5).

La transparencia, en alguna ocasión, llega al texto del Estatuto de Autonomía, caso de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, donde tiene referentes claros en el art. 37.3 que consagra como principios rectores de los poderes públicos canarios: *"la transparencia de su actividad y el buen gobierno en la gestión pública"*. Lo que no es un caso aislado, pues ya se acogía en los artículos 29 y 43 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En cambio, nada se dice en el Estatuto valenciano.

El gobierno abierto tiene relación con la transparencia, pero la transparencia va más allá: mientras el gobierno abierto debe ser proactivo y ofrecer información de sus actuaciones, la transparencia en la gestión pública es la posibilidad de que los ciudadanos consigan acceder a cualquier tipo de información, registrada en cualquier soporte, generada por las entidades en el desarrollo de sus funciones.

<sup>8</sup> GIMÉNEZ CHORNET et al (2013: 130), en donde se pueden ver las primeras experiencias de gobierno abierto en la Comunitat Valenciana.

La transparencia es una forma de ser de la Administración, del aparato administrativo como criterio de actuación general, vinculado a la mayor o menor cultura democrática de un país.

En todo caso la transparencia es uno de los pilares del gobierno abierto, no solo un fin, pues es un elemento que activa otras fuentes de valor<sup>9</sup>. Por ello se asume sin una especial argumentación que la transparencia es una forma de ser de la Administración, del aparato administrativo como criterio de actuación general, vinculado a la mayor o menor cultura democrática de un país<sup>10</sup>. Lo que va unido al principio de buena administración, consagrado en el Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, pero de referente en la doctrina y la jurisprudencia<sup>11</sup>.

En suma, partiendo del valor *per se* que hoy en día imponen las distintas leyes que regulan la transparencia<sup>12</sup>, hasta ya se ha consagrado el conocido como principio de transparencia máxima que consagra el art. 1 de la Ley 1/2022, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, lo que es importante en la medida en que, como se insiste, no hay gobierno abierto sin transparencia, o que la transparencia es consustancial al gobierno abierto, pero también a los datos abiertos<sup>13</sup>, en la definición ya de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público<sup>14</sup> lo que al margen de otras derivaciones coincide en que el llamado *open data* que se incardina o conecta con aspectos como la misma transparencia, la interoperabilidad y acceso a la gestión de las administraciones públicas<sup>15</sup>. Como señala la Estrategia Valenciana de Datos abiertos (2022)<sup>16</sup> *"los datos abiertos constituyen una materia prima indispensable*

<sup>9</sup> GONZÁLEZ GALLEGU *et al* (2021: 224) (consultado el 23 de octubre de 2023) <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/907>

<sup>10</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2009: 426).

<sup>11</sup> PONCE (2023, 2019)

<sup>12</sup> MOLINA (2017).

<sup>13</sup> El art. 40.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril dice que *"se entiende por apertura de datos poner a la disposición datos en formato digital, accesible vía web, estandarizado y abierto, siguiendo una estructura clara y explícita que permita su comprensión y reutilización, tanto por la ciudadanía como por agentes computacionales, de forma que generen valor y riqueza a través de productos derivados de estos datos realizados por terceros"*.

<sup>14</sup> Téngase en cuenta igualmente el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.

<sup>15</sup> ALMANSA MORALES (2017: 47), CERRILLO i MARTÍNEZ (2014), AAW (2014). MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2009), MARTÍNEZ GUTIÉRREZ y VALERO TORRIJOS (2022).

<sup>16</sup> <https://portaldadesobertes.gva.es/documents/170052220/175652610/2022.06.01+Estrategia+post+consulta+revisada+DG.pdf/a54c9fcc-3559-41fa-9665-f7086af3501f> (acceso 27 de octubre de 2023).

*para la transparencia, la apertura institucional y la rendición de cuentas, al tiempo que impulsan la colaboración entre actores institucionales y privados” (pag. 5). Además, son bien conocidas las relaciones entre el gobierno abierto y la innovación pública ligado todo ello con la transparencia vista aquí como el derecho a saber<sup>17</sup>. Lo cual garantizan, entre otros, los portales de transparencia de las distintas administraciones públicas como apoyo necesario del gobierno abierto<sup>18</sup>, pues la apertura de datos permite a la ciudadanía tener más conocimiento del trabajo que llevan a cabo las administraciones públicas y, por tanto, participar en la toma de decisiones con una mayor información. Este compromiso fomentará la apertura de información del sector público y con ello se mejorará la transparencia y la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas.*

La apertura de datos permite a la ciudadanía tener más conocimiento del trabajo que llevan a cabo las administraciones públicas y, por tanto, participar en la toma de decisiones con una mayor información.

En efecto, según el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024) los datos abiertos, impulsan, fortalecen y mejoran la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía participar en la toma de decisiones públicas, con el objetivo de lograr mejores resultados, una mayor calidad democrática. Suponen un cambio en la forma de entender la relación entre la administración y la ciudadanía, asumiendo que es necesaria y conveniente la colaboración entre las instituciones públicas y la ciudadanía para producir conjuntamente bienes y productos de interés social. Asimismo, los datos abiertos fomentan el empoderamiento de la ciudadanía al proveer herramientas para la participación en el debate público (directamente o a través de agentes infomediarios) y el control ciudadano de los asuntos públicos desde el conocimiento informado, coadyuvando así a la mejora de la calidad democrática y del debate público. Obviamente a mayor número de datos abiertos mayor transparencia y mejora la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, y la de los servicios públicos dado que permite, tanto a la administración como a la ciudadanía, evaluar mejor las políticas públicas y los servicios mediante el análisis de datos, favoreciendo así la mejor toma de decisiones y el control ciudadano de la gestión pública. Lo que alcanza a las propias cuentas públicas como con-

<sup>17</sup> [https://gobiernoabiertovalencia.files.wordpress.com/2016/03/el\\_paradigma\\_del\\_gobierno\\_abierto\\_ok.pdf](https://gobiernoabiertovalencia.files.wordpress.com/2016/03/el_paradigma_del_gobierno_abierto_ok.pdf) (acceso 27 de octubre de 2023)

<sup>18</sup> <https://datos.gob.es/es> (acceso 27 de octubre de 2023)

sagra la Ley 5/2016, de 6 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana.

Los datos abiertos y su reutilización contribuyen, además, a construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas, reforzar la confianza de la ciudadanía y sensibilizar a la sociedad y a las empleadas y empleados públicos, sobre los valores del Gobierno Abierto, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para avanzar hacia una sociedad inclusiva, justa y pacífica. Ahora bien, la apertura de información pública está condicionada a tener sistemas de información que permitan poner a disposición de la ciudadanía datos de calidad y para ello es necesario implantar la transparencia y apertura de los mismos desde el diseño (como asume y exige la Ley valenciana de transparencia de 2022) tanto de los procedimientos administrativos como en la creación de nuevos sistemas informáticos de información o de adaptación de los existentes, con la correspondiente implicación del personal empleado público. Respecto a la sociedad, es fundamental sensibilizar a la ciudadanía sobre las posibilidades de reutilización que permite la apertura de datos, tanto en términos de creación de nuevos servicios, aplicaciones y productos como en la mejora de la evaluación de la gestión pública mediante el análisis de datos. Y su posible reutilización fortalece la transparencia en la actuación administrativa y con ello se afianza la integridad de las instituciones públicas y sirve para reforzar la confianza de la ciudadanía.

La reutilización de la información supone que la información se debe publicar y difundir en formatos abiertos que posibiliten y favorezcan su reutilización, para facilitar que la ciudadanía pueda aprovechar para sus actividades los datos y los documentos publicados y crear valor añadido.

En fin, la apertura de la información del sector público propicia que aquella fluya en la sociedad y que pueda tenerse un mayor conocimiento sobre las administraciones públicas amplificando en todo caso la reutilización de datos, en la medida en que esa reutilización de la información supone que la información se debe publicar y difundir en formatos abiertos que posibiliten y favorezcan su reutilización, para facilitar que la ciudadanía pueda aprovechar para sus actividades los datos y los documentos publicados<sup>19</sup> y crear valor añadido (art. 1 y 7.3 de la Ley 1/2022, de 13 de

---

<sup>19</sup> En materia de documentos públicos hay que estar al reciente Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, ratificado por España (BOE, de 23 de octubre de 2023).

abril, entre otros), lo que alcanza al *"resultado de las consultas y audiencias públicas planteadas durante la elaboración de normas, incluyendo la valoración de las alegaciones formuladas"* (art. 16 1 f) i) de la Ley 1/2022) que va ligado asimismo a la participación, consustancial al gobierno abierto como diremos.

De manera más o menos directa esa relación se deriva de todas y cada una de las leyes que regulan esta materia, que no podemos analizar en su totalidad. Así, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación. Ciudadana de Castilla y León dijo claramente que *"tiene por objeto regular la transparencia de la actividad pública, el derecho de acceso a la información pública y su reutilización y la participación en los asuntos públicos de la Comunidad de Castilla y León a través del Portal de Gobierno Abierto, con lo que parte de este como el elemento básico con el que se permite el acceso a la información objeto de publicidad activa y la participación ciudadana en los asuntos públicos"* (art. 1). Y de forma meridiana en la Exposición de Motivos dirá que *"la transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas"*.

Ya antes la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia asumía que uno de sus objetos es *"aplicar el gobierno abierto y fomentar la participación como un derecho de los ciudadanos murcianos en la planificación, elaboración y evaluación de las políticas públicas, a través de un diálogo abierto, transparente y continuo"*, (art. 1 d) y definiendo el gobierno abierto como aquel que *"promueve una comunicación y un diálogo de calidad con los ciudadanos con el fin de facilitar su participación y colaboración en las políticas públicas, que garantiza la información y la transparencia de su actuación para fomentar la rendición*

*de cuentas, y que diseña sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel" (art. 2, en donde hay otras definiciones al uso).*

La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en su artículo 3 sigue exactamente la misma definición anterior introduciendo en cambio el concepto jurídico indeterminado de "*comunicación y diálogo de calidad*". En la misma lógica no extraña que la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, no define el gobierno abierto, pero sí describe los principios en los que se basa éste: a) Diálogo permanente entre la Administración Pública y la ciudadanía. b) Orientación hacia la ciudadanía en la toma de decisiones, dirigiendo la actuación de los poderes públicos a la satisfacción del interés general y de las necesidades y preferencias reales de las personas. c) Participación y colaboración ciudadana, promoviendo su implicación en la planificación, diseño y evaluación de las políticas públicas más relevantes, de carácter general y sectorial (art. 2.3), lo que concreta en los arts. 40 y ss., a saber, cifrados en, hacer efectiva la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés general y promover acciones de colaboración con la ciudadanía y organizaciones de ámbito regional, para atender las propuestas de actuación y sugerencias, detectar las necesidades de interés general, concretar el contenido de las medidas con que las mismas deben desarrollarse y evaluar su ejecución práctica (art. 42.1).

En fin, podemos decir que no se puede hablar de gobierno abierto sin asumir lo que la transparencia supone *per se* y como elemento esencial para facilitar otro de los elementos esenciales de aquel: la participación ciudadana.

### III. Gobierno abierto y participación ciudadana. Los planes de gobierno abierto.

En efecto, otra de las "patas" del gobierno abierto es la participación y la colaboración ciudadana, lo que es válido ya se hable de administración electrónica, gobierno digital o gobierno abierto como neologismos que describen el uso de las tecnologías digitales para mejorar el acceso y la divulgación de la información y los servicios públicos, así como la relación ciudadanos-gobiernos, es decir, la participación<sup>20</sup>. La participación ciudadana es un derecho social y democrático que ya de forma directa o indirecta en el proceso de toma de decisiones por parte de la ciudadanía debe contribuir a garantizar el bienestar social de la ciudadanía, mediante la creación de mecanismos para su desarrollo social, procurando la igualdad de condiciones para que todas y todos desarrollen libremente su personalidad y disfruten de todos los derechos (art. 2 Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de participación democrática de Navarra). Al margen las diversas vías que la misma Ley 12/2019 concreta a dicho fin, es evidente que la participación se facilita con el uso de plataformas o medios *ad hoc* con las tecnologías de la información y de la comunicación en las diferentes políticas públicas, lo que contribuye a impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía intervenir en la toma de decisiones desarrollo de una cultura participativa y deliberativa. Sin duda permite profundizar en la transparencia y en la rendición de cuentas según se desprende del IV Plan de Gobierno Abierto, 2020-2024). Todo ello permite, además, aproximar la acción de gobierno.

La participación ciudadana es un derecho social y democrático que ya de forma directa o indirecta en el proceso de toma de decisiones por parte de la ciudadanía debe contribuir a garantizar el bienestar social de la ciudadanía, mediante la creación de mecanismos para su desarrollo social, procurando la igualdad de condiciones para que todas y todos desarrollen libremente su personalidad y disfruten de todos los derechos.

Así, en la Ley madrileña de transparencia de 2019 se define la participación y colaboración ciudadana como *"la intervención individual o colectiva de la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y actuaciones públicas mediante instrumentos y procesos que permitan su comunicación con las en-*

<sup>20</sup> GARCÍA GARCÍA (2014), AAW (2016 a).

*tidades públiques*" (art. 3 h). Ahora bien, no es el momento de definir *in totum* lo que sea la participación ciudadana, su valor, el derecho ínsito en la misma que conecta con los artículos 1.1., 9.2, 23, y 105 CE, o con el art. 9.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, y otras derivaciones, en cuanto a las formas mismas de participación y su relación con la calidad democrática<sup>21</sup>. Desde que GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ la identificaran en tres modalidades (orgánica, cooperativa y funcional), es esta última la que conecta o implica más directamente la gestión pública y acción del ciudadano formulando a la administración alegaciones u observaciones dentro de un concreto procedimiento administrativo o directamente sin una actuación formalizada.

Leyes como la catalana citada de 2014 (art. 66) inciden en las medidas de fomento implementadas por la Administración de cara a la participación y colaboración ciudadanas en la toma de decisiones públicas y en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de dichas decisiones a través de los instrumentos de participación y colaboración que deben dirigirse al conjunto de la ciudadanía. Todo ello a fin de que el gobierno abierto permita a los ciudadanos y a las entidades, con carácter general, hacer llegar a la Administración pública propuestas, sugerencias y opiniones sobre cualquier asunto de su competencia (art. 67.1), siendo obligación de la Administración pública establecer procedimientos de participación y colaboración ciudadana en la elaboración de planes y programas de carácter general y en la definición de las políticas públicas más relevantes (art. 67.2). A dicho fin, la legislación catalana exige a la Administración cumplir las siguientes obligaciones: a) Dar información, con suficiente antelación, sobre las propuestas sometidas a la consideración de los ciudadanos. b) Suministrar de forma adecuada, sistemática y comprensible la información relativa a las propuestas que sea necesaria para poderlas valorar adecuadamente. c) Valorar el resultado del proceso participativo en el momento de la toma de decisión. d) Informar a los ciudadanos que han participado en el proceso sobre las decisiones adoptadas y los motivos que las justifican, dejando de lado las excepciones que señala la misma ley. Ahora bien, ante la pregunta de cómo

---

<sup>21</sup> Entre otros CONTRERAS y MONTECINO, (2019), CASTELLANO CLARAMUNT (2020).

se debe proceder a esta participación, el legislador catalán remite a que *"los procedimientos de participación y colaboración ciudadanas son los establecidos, con carácter general, por la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo, por la legislación de régimen local y por la normativa sobre participación ciudadana, sin perjuicio de los que puedan establecerse por ley, con carácter específico, con relación a una determinada actuación o decisión política"* (art. 68.1) lo que deja un amplio margen que debe integrarse con la legislación administrativa general o con la específica, caso 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 (art. 16-18).

En la misma línea se insertaba la derogada Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Baste referir que la participación incrementa la proximidad en la gestión pública<sup>22</sup>, lo que es un imperativo o principio de actuación para las personas que ejerzan altos cargos comprendidas en el artículo 6 de la Ley 1/2022 de 13 de abril, a fin de *"...actuar con integridad, ejemplaridad y transparencia en la gestión de los asuntos públicos, lo cual comporta la rendición de cuentas de las políticas públicas y de la gestión realizada, tanto interna como externa y ante la ciudadanía, y deben fomentar la proximidad y la accesibilidad de la administración a la ciudadanía"*. Proximidad y accesibilidad que dotan de sentido a la participación ciudadana y esta al propio gobierno abierto. Lo que sin ambages se reitera de otra manera en el mismo art. 54. 1 d) al decir que *"en la elaboración de las políticas públicas y de las normas, debe prevalecer el principio de participación, que refuerce la interacción con organismos autonómicos y locales y la sociedad civil"*.

Sea como fuere, la conclusión es evidente: no hay gobierno abierto sin una eficaz y real participación ciudadana, lo que tiene sustantividad propia en la Comunitat Valenciana tras la Ley 4/2023,

<sup>22</sup> Para un mejor análisis, en particular y en cuanto a la participación en general, AAW (2019: 309-372). En donde se encuentran asimismo las preceptivas conexiones en esta materia que se derivan de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art. 133). AAW (2007). Sobre la clásica triple modalidad de la participación, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RORDIGUEZ (2006: 83).

Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, muchos de cuyos fines (art. 2) o principios generales (art.3) conectan con el gobierno abierto.

de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, muchos de cuyos fines (art. 2) o principios generales (art.3) conectan con el gobierno abierto, en donde como una participación cualificada se sitúa la que se enmarca en la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana y el Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana<sup>23</sup>.

Pues bien, no siendo discutible que no hay gobierno abierto sin participación ciudadana, la OCDE establece en la ya referenciada Recomendación de 2017 sobre gobierno abierto, tres grados en los que se puede involucrar a las partes interesadas: información, consulta y participación activa. La información se encuentra en la escala de participación más baja; es de carácter unidireccional, y en ella el ciudadano se limita a ser un receptor. El segundo grado, más avanzado, lo constituye la consulta, que implica una relación bidireccional donde gobierno y ciudadanía se retroalimentan tomando como referencia una base definida a priori por el gobierno. El tercer nivel, llamado de participación activa, es aquel en que las partes interesadas cuentan con los recursos necesarios para establecer con el gobierno una "cola-votación" durante todo el ciclo de las políticas públicas. En cambio, la OCDE no considera la colaboración como un elemento separado de la participación, sino como una forma más compleja de esta última, propia de estadios de desarrollo más avanzados de gobierno abierto (GONZÁLEZ-VALLEJO *et al.*, 2014: 226).

---

23 (OCHOA, 2023).

## IV. La planificación como presupuesto esencial de la implantación del gobierno abierto.

La acción de la Administración Pública a la hora de impulsar el gobierno abierto debe contar con mecanismos e instrumentos que permitan la interrelación con los ciudadanos, preferentemente con el uso de medios electrónicos y las tecnologías de la información y la comunicación. Dicho de otra forma, el gobierno abierto es algo más que la relación de la administración con la ciudadanía o la prestación de servicios públicos de forma electrónica<sup>24</sup>, pues lleva implícita esas otras notas sustanciales como la participación y la colaboración de la ciudadanía en la gestión pública o en la toma de decisiones. Pero todo esto no se puede hacer o conseguir de manera azarosa, sino tras decisiones estratégicas, de planificación en suma que impidan dejar los necesarios cambios únicamente al azar o al voluntarismo más o menos bienintencionado de los legisladores o de la Administración. La planificación evita la improvisación, por lo que la efectiva implantación del gobierno abierto presupone habilitar los cambios normativos necesarios para identificar qué debe hacerse; por quiénes; cómo, cuándo, etc., esto es, se precisa que en la medida de lo posible el conjunto de actividades esté ordenado o identificado; planificación que, como se sabe, goza de una cierta tradición en el derecho administrativo español, a otros niveles como el urbanismo y la ordenación del territorio, el medio ambiente o el sistema de protección civil.

La Unión Europea, en su Plan de Acción para el Gobierno Electrónico 2016-2020 propuso que ya para 2020, las administraciones públicas fuesen abiertas, más eficientes e inclusivas, y asume una exigencia básica en toda acción de transformación, sea la ligada al gobierno abierto o no, y es que las reformas consustan-

La acción de la Administración Pública a la hora de impulsar el gobierno abierto debe contar con mecanismos e instrumentos que permitan la interrelación con los ciudadanos, preferentemente con el uso de medios electrónicos y las tecnologías de la información y la comunicación.

El gobierno abierto es algo más que la relación de la administración con la ciudadanía o la prestación de servicios públicos de forma electrónica, pues lleva implícita esas otras notas sustanciales como la participación y la colaboración de la ciudadanía en la gestión pública o en la toma de decisiones.

La planificación evita la improvisación, por lo que la efectiva implantación del gobierno abierto presupone habilitar los cambios normativos necesarios para identificar qué debe hacerse; por quiénes; cómo, cuándo, etc.

<sup>24</sup> BLANES CLIMENT (2014: 388), de donde tomo también la aproximación expuesta, una de muchas de la doctrina o que se derivan de documentos oficiales a lo que sea el gobierno abierto.

ciales e inherentes no pueden dejarse al azar. Como se ha adelantado, España pasó en el año 2011 a formar parte de los países firmantes de la Alianza para el Gobierno Abierto lo que presupone la planificación singular de esta materia y la necesidad de superar una serie de umbrales de elegibilidad, uno de los cuales es la elaboración de Planes de Gobierno abierto<sup>25</sup> que deben recoger el conjunto de actuaciones a las que se compromete, en nuestro caso, la Administración General del Estado<sup>26</sup>, 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. En España, como se adelantó, está vigente el IV Plan (2020-2024)<sup>27</sup> que parte de una definición integradora de gobierno abierto que pivota en torno a los principios de Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación e Integridad Pública.

El IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 se aprobó el 29 de octubre de 2020 y recoge 10 compromisos que deben asumir 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, en donde tiene un papel también la Administración Local. Lo que es innegable es que la formulación de lo que sea el gobierno abierto exige impulsar y conseguir implantar una serie de principios en la actividad y gestión pública como los que enumera el art. 65 de la ley catalana o casi en los mismos términos la ley valenciana de 2022, cada uno de los cuales tiene una sustantividad propia a la que nos remitimos, por lo que meramente los enunciamos.

---

<sup>25</sup> MONTERO CARO (2020), MOYA PÉREZ (2019).

<sup>26</sup> [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto.html) (acceso 29 de octubre de 2023)

<sup>27</sup> [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e4e4e4e4/IVPlanGobiernoAbierto\\_ES\\_vdef.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e4e4e4e4/IVPlanGobiernoAbierto_ES_vdef.pdf)

## V. Gobierno abierto y administración local.

Fue dentro del III Plan de Gobierno Abierto (2017-2019) donde se impulsó la creación de la Red de Entidades Locales por la transparencia y la participación, pues hasta entonces las Entidades Locales no disponían de un espacio de articulación de los gobiernos locales en torno al gobierno abierto, para lo que se creó la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana, que persigue compartir recursos y promover la innovación para la mejora de su relación con los ciudadanos y desarrollar iniciativas conjuntas en materia de gobierno Abierto. Así, el Tercer Plan de Gobierno abierto consolida la colaboración en materia de gobierno abierto en el ámbito local a través de la Red de Entidades Locales por la transparencia y la participación, cuyos objetivos generales son: A) Promover el avance de las políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana efectivas en el conjunto de entidades locales españolas para lograr marcos de convivencia estables y favorecedores del desarrollo económico y social de los territorios; B) Facilitar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación a la ciudadanía y a la sociedad, en el ámbito local, buscando implicación y compromiso con la acción pública y C) Reforzar e incrementar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos locales, asumiendo compromisos de buen gobierno y de realización de prácticas ejemplares en los ámbitos de rendición de cuentas, participación en la toma de decisiones y diseño y evaluación de servicios públicos<sup>28</sup>. Y es que el nivel local es óptimo, dejando de lado las posibles limitaciones de orden presupuestario, material y/o humano para avanzar en el gobierno abierto e implementar acciones en este sentido<sup>29</sup>. Esto conoce ya espacios compartido como el Foro de Gobierno Abierto, con la presencia y participación de los Gobiernos Central, Auto-

El Tercer Plan de Gobierno abierto consolida la colaboración en materia de gobierno abierto en el ámbito local a través de la Red de Entidades Locales por la transparencia y la participación.

<sup>28</sup> [http://femp.femp.es/Portal/Front/Institucional/RedesFront/\\_Gzv281IZ9P\\_4rFv1\\_0m9iWbFuU-0SNtabV704J9wh0uqUICpn0pGIUhOKIb0WBqXVgmZhxDZsByLphxQ70InQSCm6rrYd\\_Wtu-ggn-VugFOEQpaNeNpf5jWorjFdOjI6U0chtzAQoeQ5KZ-QBAr728nTah4o4PbMU8QQ2hxkjibY-dxiRp-yUzkqOdFelpVeXdg8QnBXHgVDEzA9xEBoN9XUIk\\_DdY\\_M5xDMoRzarLfz\\_BsXVsf9qs\\_JWYfYw7V6ejJGolJGE3hu0P3XveCtTg\\_MqFhgw\\_w1AKI5UFj-KjM7WfPBr0eUsGUufmKlKw0mAd](http://femp.femp.es/Portal/Front/Institucional/RedesFront/_Gzv281IZ9P_4rFv1_0m9iWbFuU-0SNtabV704J9wh0uqUICpn0pGIUhOKIb0WBqXVgmZhxDZsByLphxQ70InQSCm6rrYd_Wtu-ggn-VugFOEQpaNeNpf5jWorjFdOjI6U0chtzAQoeQ5KZ-QBAr728nTah4o4PbMU8QQ2hxkjibY-dxiRp-yUzkqOdFelpVeXdg8QnBXHgVDEzA9xEBoN9XUIk_DdY_M5xDMoRzarLfz_BsXVsf9qs_JWYfYw7V6ejJGolJGE3hu0P3XveCtTg_MqFhgw_w1AKI5UFj-KjM7WfPBr0eUsGUufmKlKw0mAd) (acceso el 18 de octubre de 2023)

<sup>29</sup> DÍAZ TIEZ (2023).

La Ley 1/2022, de 13 de abril, deja claro que es aplicable a las entidades integrantes de la administración local, como parte del deber exigible a todas las administraciones públicas que promuevan un marco de relación y diálogo permanentes y bidireccionales con la ciudadanía que garantice la transparencia y la rendición de cuentas de la actividad pública y facilite la participación y colaboración de la ciudadanía en las políticas públicas y la gestión.

nómicos y Locales, representados por la Federación de Municipios y Provincias (FEMP), y con actores del tercer sector, de las Universidades y del sector privado. Y es que siendo el Municipio el elemento territorial más cercano a la ciudadanía, y como dice el art. 1.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Base de Régimen Local "entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos", este cauce inmediato lleva aparejado que sean el elemento nuclear sobre el que vertebrar (y conseguir de forma más inmediata y visible) un gobierno abierto, más allá de la implantación de las obligaciones inherentes a las leyes de transparencia, como por ejemplo amplificar los presupuestos participativos, potenciar las consultas públicas locales abiertas a las nuevas tecnologías<sup>30</sup> en donde recabar la opinión de la vecindad, etc. A nivel local, en el caso de la Comunitat València, no hay duda de que se deben asumir las políticas de gobierno abierto pues el art. 3.1 d) de la Ley 1/2022, de 13 de abril, deja claro que es aplicable a las entidades integrantes de la administración local, como parte del deber exigible a todas las administraciones públicas que promuevan un marco de relación y diálogo permanentes y bidireccionales con la ciudadanía que garantice la transparencia y la rendición de cuentas de la actividad pública y facilite la participación y colaboración de la ciudadanía en las políticas públicas y la gestión (art. 2. 10) en donde se deja un amplio margen operativo a cómo concretar y elaborar ese marco, que suele llevar a medidas de planificación a nivel local; ya como una acción *ad hoc* o ligada a otras planificaciones como las de la Agenda 2030, la Agenda Urbana Española (o sus derivaciones autonómicas<sup>31</sup>) como la Agenda Ur-

**30** Se ha acuñado la expresión inglesa *crowdsourcing*, para referirse a una colaboración público-privada, o a una plataforma colaborativa como manera organizacional abierta que, a diferencia de la noción empresarial de *outsourcing* o externalización, acude al uso de las inteligencias colectivas sin importar de donde provengan (Estado, mercado, sociedad civil) para la solución de problemas de diversa índole (personales, religiosos, empresariales, gubernamentales, sociales, ambientales, culturales, etc.), lo cual provee ventajas no solo económicas, sino también sociales, según CHICA VÉLEZ et al (2021: 38). Vid. igualmente CRIADO GRANDE (2016).

**31** Habría que destacar también que la Comunitat Valenciana se ha unido hace poco a la red global de gobierno abierto 'OGP Local' para avanzar en transparencia, inclusión, responsabilidad y participación en el ámbito local. En donde se afirma que "... *Los gobiernos locales son los más cercanos a la ciudadanía, por lo que pueden generar reformas de gobierno abierto innovadoras y ambiciosas. El proceso de 'OGP Local' representa un espacio único para explorar soluciones locales a retos globales. Por ejemplo, muchos miembros de esta red utilizan sus planes de acción para impulsar e implementar esfuerzos globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU*". Vid. [https://www.gva.es/es/inicio/area\\_de\\_prensa/not\\_detalle\\_area\\_prensa?id=997706](https://www.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=997706) (acceso 16 de octubre de 2023).

bana Valenciana<sup>32</sup> en la que se apuesta por una Gobernanza Urbana que fomente la cultura de la participación y la toma de decisiones de abajo hacia arriba, creando y mejorando los canales de participación tanto dentro de las instituciones como hacia la sociedad, abogando por la transparencia, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. Todo ello para generar sistemas de gobernanza basados en modelos de aprendizaje continuo que fomente la corresponsabilidad ciudadana, el debate abierto y el diálogo, garantizando espacios estables que fomenten la cultura de la participación, así como estructuras estables de toma de decisiones, de rendición de cuentas y evaluación (pág. 13). Pero en la Administración Local, cualquier tipo de acciones que se pretenden acometer en materia de gobierno abierto se deben enmarcar en la autonomía local, en el esquema y las competencias que diseña la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al amparo entre otros del art. 70. 3 bis (introducido por Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local) según el cual: *"las Entidades Locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas"*. Lo que conecta con el deber del art. 72 de favorecer el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos a cuyo fin se les debe facilitar *"la más amplia información sobre sus actividades"*. Y el art. 25 ñ) de la misma norma básica local según el cual el municipio ejerce como propia la competencia de *"promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones"*. Junto a ello cabe destacar la previsión del art. 71 y la posibilidad de convocar referéndums que es sin duda otra forma de participación ciudadana. En suma, uno de los elementos configuradores del gobierno abierto es aumentar el papel activo de la ciudadanía si se quiere que esas estrategias

---

<sup>32</sup> <https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/172763942/Documento+de+redacci%C3%B3n+participada+de+la+AUV+%28castellano%29.pdf/4398213e-e745-410a-b1ad-0d0742ec1800?t=1611233322564>  
(acceso 28 de octubre de 2023).

generen valor, lo que es uno de los retos del gobierno abierto<sup>33</sup>, y el espacio local es óptimo para ello.

No hay nada singular en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana cuyo art. 25. 1 a) reconoce el derecho de los vecinos a participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, con lo que el marco de referencia, al margen de la legislación de procedimiento administrativo debe ser la de transparencia, o en el mismo ámbito local el Reglamento Orgánico Municipal (art. 28). En cambio, es de destacar el art. 137.1 de la Ley 8/2010 según el cual *"con independencia de la organización complementaria .... las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y promoverán la participación de toda la ciudadanía en la vida local"*. Más allá de la consagración "típica" de derechos de los "ciudadanos y ciudadanas" (art. 139), *mutatis mutandis* a lo que ha sido la tónica en la legislación básica de régimen local desde siempre, en la legislación valenciana encontramos solo esbozos que apuntan al gobierno abierto en el ámbito local. Así el art. 141. 3 según el cual *"las entidades locales, y especialmente los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas"*. Lo que conecta sobre todo con la *e-Administración* y el impulso dado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Pero hay ejemplos más directo de cómo aborda el legislador en otros territorios el gobierno abierto a nivel local, caso del art. 47 de Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que dispone que *"la presente ley tiene como finalidad garantizar el gobierno abierto de los municipios y del resto de entidades locales como medio para reforzar la calidad institucional y establecer un nuevo marco de relación entre los distintos niveles locales de gobierno de Euskadi y la propia ciudadanía"*. Lo que se garantiza a través de los que la norma cita:

---

33 GONZÁLEZ GALLEGO et al (2021: 225).

- a) *Promoción de la transparencia y cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.*
- b) *Acceso a la información pública.*
- c) *Puesta a disposición de la información pública en forma de datos abiertos, que permitan la utilización, reutilización y redistribución libre por cualquier persona, con pleno respeto a las restricciones por privacidad, seguridad o propiedad.*
- d) *Desarrollo de instrumentos y cauces de participación ciudadana.*

En suma, está normativamente regulado en otras Comunidades Autónomas a nivel local lo que son los grandes pilares en los que se asienta el gobierno abierto desde el cumplimiento de la legislación en la materia, (la básica estatal y la de desarrollo autonómica) lo que suele traducirse en Planes Municipales de Gobierno Abierto<sup>34</sup> o de Ordenanzas<sup>35</sup>, siendo todo ello lo que conforma una nueva manera de entender la gestión en las Administraciones Públicas:

## VI. Conclusiones.

La idea fuerza de este breve trabajo es que las dimensiones del gobierno abierto se conforman sobre determinados pilares básicos: transparencia (y datos abiertos, así como su reutilización), participación y colaboración en la definición de las políticas y la gestión pública. Desde ahí, la implantación del gobierno abierto permite acercar la administración a la ciudadanía, lo que logra la implicación de procesos participativos a lo largo del ciclo de vida

Las dimensiones del gobierno abierto se conforman sobre determinados pilares básicos: transparencia (y datos abiertos, así como su reutilización), participación y colaboración en la definición de las políticas y la gestión pública.

<sup>34</sup> Vid. algunos ejemplos accesibles el 29 de octubre de 2023. <https://www.famp.es/export/sites/famp/galleries/documentos-proyectos/EstrategiaLocal.pdf>  
O [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45896/S2000429\\_es.pdf?sequence=4&tsAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45896/S2000429_es.pdf?sequence=4&tsAllowed=y)

<sup>35</sup> <https://www.cemci.org/gobierno-local-abierto-y-transparente?tipo=L>  
(acceso 28 de octubre de 2023).

El gobierno abierto es fundamental para generar confianza ciudadana y es un contribuyente clave para lograr diferentes resultados de políticas en diversos dominios que incluyen: integridad del sector público y lucha contra la corrupción, modernización del sector público, libertad cívica, gobierno digital, contratación pública, innovación del sector público, gestión financiera pública y gestión de recursos humanos, así como todos los principales objetivos socioeconómicos en el marco de la Agenda Global 2030 para los ODS.

Detrás del gobierno abierto, a la postre, lo que se busca es una administración pública más cercana a la ciudadanía que asuma la creación de nuevas formas de gobernar colaborando con la sociedad.

de las políticas públicas, lo que redonda en una democracia de mayor calidad (GONZÁLEZ-GALLEGO et al., 2014: 223)<sup>36</sup>, disminuyendo la desafección de la ciudadanía sobre la gestión pública.

En efecto, siguiendo la recomendación de la OCDE (2017) no cabe duda de que el gobierno abierto es fundamental para generar confianza ciudadana y es un contribuyente clave para lograr diferentes resultados de políticas en diversos dominios que incluyen: integridad del sector público y lucha contra la corrupción, modernización del sector público, libertad cívica, gobierno digital, contratación pública, innovación del sector público, gestión financiera pública y gestión de recursos humanos, así como todos los principales objetivos socioeconómicos en el marco de la Agenda Global 2030 para los ODS.

Todo ello tiene un campo de maniobra óptimo a nivel local en la medida en que detrás del gobierno abierto, a la postre, lo que se busca es una administración pública más cercana a la ciudadanía que asuma la creación de nuevas formas de gobernar colaborando (gobernanza colaborativa e innovadora<sup>37</sup>) con la sociedad, con la idea de estructurar espacios más abiertos en donde se cocreen acuerdos con legitimidad, los cuales son necesarios hoy en día para poder ofrecer soluciones públicas aceptadas y promovidas por diversos actores de la sociedad (CHICA-VÉLEZ y SALAZAR ORTIZ, 2021: 41). Todo esto puede encontrar en la administración local un mejor acabado, más eficaz que en otras Administraciones Públicas territoriales, por definición más complejas, si bien los postulados en todos los casos son los expuestos sintéticamente en este trabajo, ligados al concepto de lo que sea el gobierno abierto, con el riesgo de que, si el gobierno abierto es "todo" lo que se relacione con la transparencia, protección de datos, gobierno electrónico, participación ciudadana, etc. quizás se corra el peligro de que "no es nada" (LÓPEZ PAGÁN, 2016 b): 378).

Por ello, cabe fijar especialmente la idea o el concepto del gobierno abierto sobre todo en la participación y la colaboración ciudadana para tener ese marco de relación y diálogo permanentes y bidireccionales y horizontal, superando la gestión neta-

<sup>36</sup> GONZÁLEZ GALLEGO et al (2021: 223), CARMONA GARIAS (2019).

<sup>37</sup> CRIADO GRANDE (2021).

mente verticalizada entre el "poder y la ciudadanía" a fin de que esta cocree las políticas públicas y participe en la misma gestión. Todo ello a fin de garantizar la transparencia (que es previa y necesaria para que pueda hablarse de gobierno abierto) y la rendición de cuentas de la actividad pública.

Cabe fijar especialmente la idea o el concepto del gobierno abierto sobre todo en la participación y la colaboración ciudadana para tener ese marco de relación y diálogo permanentes y bidireccionales y horizontal, superando la gestión netamente verticalizada entre el "poder y la ciudadanía".

## VII. Bibliografía.

-AAW (2007), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, BAÑO LEÓN, José María (Dir.), Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

-AAW (2010), *Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local*, Trea, Gijón.

-AAW (2014), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Ed.), Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

-AAW (2016 a), *El estado de la transparencia y el gobierno abierto en los gobiernos de las entidades locales españolas retos de futuro y propuestas de mejora*, VILLORA MENDIETA, Manuel, FORCADELL ESTELLER, Xavier y BAENA GARCÍA, Lara (Coord.), Tecnos, Diputación de Barcelona.

-AAW (2016 b), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, Barcelona.

-AAW (2019), *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José y GARCÍA MACHO, Ricardo (Eds.), Universidad de Alicante, Ed. Reus.

-AAW (2021), *Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia*, Lorenzo COTINO HUESO, Lorenzo y BOIX PALOP, Andrés (Coord.), València, Tirant lo Blanch.

-ALMANSA MORALES, Antonio (2017), *Transparencia y datos abiertos en la administración Pública*, INAP, Madrid.

-BLANES CLIMENT, Miguel Ángel (2016), "Transparencia y gobierno abierto", *Cuadernos de Derecho Local*, 42, 2016, pp. 147-169.

-(2014), *La transparencia informativa de las administraciones públicas: el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor.

-CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián (2013), *Open government*, Algón Editores, Jaén.

-CARMONA GARIAS, Silvia (2019), *Democracia y gobierno abierto*, Mc-Graw-Hill, Madrid.

-CASTELLANO CLARAMUNT, Jorge (2020), *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*. Marcial Pons, Madrid.

-CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustí (2014), "Los principios de los datos abiertos en la legislación española", *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 19, pp. 62-77.

-CHICA VÉLEZ Sergio Alberto y SALAZAR ORTIZ Cristian Andrés (2021), "Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público", *Opera*, núm. 28, pp. 17-51.

-CONTRERAS, Patricio y MONTECINO, Egón (2019) "Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación", *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXV, nº 2, pp. 178-191.

-COTINO HUESO, Lorenzo (2013), "La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 51-92.

-(2015): *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, con José Luis SAHUQUILLO OROZCO y Loreto CORREDOIRA ALFONSO (Ed.), Universidad Complutense de Madrid.

-CRIADO GRANDE, José Ignacio, (2022), (Coord.), *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*, INAP, Madrid.

-(Coord.) (2021), *Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, INAP, Madrid.

-(2016), *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligencia y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, INAP, Madrid.

-CRIADO GRANDE, José Ignacio y RUVALCABA GÓMEZ, Edgard (2016), *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español*, Novogab, Universidad Autónoma de Madrid.

-DÍAZ TIE, Paula (2023), "Caminando hacia estructuras de gestión local más participativas, inclusivas y representativas en los pequeños ayuntamientos. Gobierno Abierto y cultura administrativa", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, pp. 234-249.

-GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2006), *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Civitas, Madrid.

-GARCÍA GARCÍA, Jesús (2013), "Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas". *Innovar*, 24, pp. 75-88.

-GIMÉNEZ CHORNET, MC, MUÑOZ FELIU, D y ROMINA MASCIO-TTA R, (2013), "Gobierno abierto en la Comunidad Valenciana", *Métodos de información*, II Época, Vol. 4, nº 7.

-GONZÁLVIZ-GALLEGO Nicolás, NIETO-TORREJÓN, Laura y PÉREZ-CÁRCELES, María Concepción (2021), "Una medida global de gobierno abierto para España", *Fondo de Cultura Económica*, núm. 349, pp. 219-245.

-LÓPEZ PAGÁN, Juana "Gobierno abierto y transparencia frente a la corrupción en el ámbito local", en AAVV (2016 b), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, pp. 365-387.

-MARTÍN DELGADO, Isaac (2019), (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel.

-MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén (2009), *Administración pública electrónica*, Thomson-Reuters-Civitas, Cizur Menor.

-(2022), *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público*, junto a VALERO TORRIJOS, Julián (Dir.), Comares, Granada.

-MOLINA MOLINA, José (2017), *Por qué la transparencia*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, segunda edición.

-MONTERO CARO (2020) María Dolores, "La implementación del Gobierno Abierto en España: elaboración y ejecución de los planes de acción", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11, pp. 113-133.

-MOYA PÉREZ, Isabel, (2019), "Las políticas de gobierno abierto", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 95, pp. 47-61.

-NASER Alejandra, FIDELEFF Verona y TOGNIOLI Joaquín, (2020), *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*, CEPAL, Santiago.

-OCDE (2010), *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on "Building an open and inovative government for better policies and service delivery*.

-OCHOA MONZÓ, Josep (Dir.) y SIERRA RODRÍGUEZ, Javier (Coord.), (2023), *Hacia la regulación de los grupos de interés*, Aranzadi.

-ORDUÑA PRADA, Enrique, (2017), "Democracia local y participación ciudadana: nuevas perspectivas sobre consultas populares municipales", en *Anuario de Gobierno Local*, FONT i LLOVET, Tomás GALÁN GALÁN, Alfredo (Dir.), Edisofer.

-PRESNO LINERA, Miguel Ángel, (2017), "Algunos apuntes sobre la calidad de la democracia española", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 28, pp. 243-268.

-RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro (2014), "Gobierno abierto", *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 5, pp. 201-216.

-RIVAS LEONE, José Antonio, (2020), "La calidad democrática. Más y mejor democracia", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 20, pp. 288-305.

-RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel (2014), *Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19-2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Granada, Comares.

-RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, VIVANCOS COMES Mariano y AHEDO RUIZ, Josu (Coord.), (2016), *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Cizur Menor.

-SÁNCHEZ DELGADO, Manuel, FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Diego y SIERRA RODRÍGUEZ, Javier, (Coord.) (2020), *Transparencia y participación para un gobierno abierto*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

-SÁNCHEZ TRIGUEROS, Joaquín (2015), "Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública, Enfoques, Vol. XIII, nº 23, pp. 67-84.

-TUDELA ARANDA, José, (Coord.), (2018), *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España*, Madrid, Marcial Pons.

-VILLORIA MENDIEITA, Manuel (2012), "*El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo*", HOFMANN, A. RAMÍREZ ALUJAS, A., BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, A., (Coord.), *La promesa del gobierno abierto*, ITAIP, pp. 69-79.

## Resumen.

**E**n las líneas anteriores se ha visto cómo hablar de Gobierno Abierto es hacerlo de una gestión pública en donde existe un razonable consenso en la doctrina de que en esencia es hablar de una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento tanto de mecanismos para la transparencia de los gobiernos (y de la Administración), como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho de sufragio cada cuatro años.

Podemos decir que el ordenamiento jurídico, sin decirlo expresamente en ocasiones (en otras sí lo hace) acoge un derecho al gobierno abierto, en la medida en que consagra como tales los derechos de colaboración y participación ciudadanas, el derecho al acceso a la información pública, la transparencia y el derecho a la apertura y reutilización de la información del sector público.

Por todo ello, asumimos que hablar de gobierno abierto es saltar de un viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta aprovechando las posibilidades que proporcionan las TIC a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos más allá del ya mencionado ejercicio del derecho de sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales (CALDERÓN y LORENZO, 2013: 11).

### **PALABRAS CLAVE**

Gobierno abierto, transparencia, participación, datos abiertos, administración local.





# Implantando la transparencia y los registros públicos de algoritmos. La experiencia pionera en la Comunidad Valenciana

LORENZO COTINO HUESO<sup>1</sup>

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de València. Valgrai

## Sumario.

I. LA ESCASA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA Y LA PIONERA REGULACIÓN VALENCIANA. II. TRANSPARENCIA NO SÓLO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DEL PROCEDIMIENTO: HA DE ALCANZAR LOS ALGORITMOS USADOS POR EL SECTOR PÚBLICO. III. UNA TRANSPARENCIA PÚBLICA MÁS INTENSA EN RAZÓN DEL VARIABLE IMPACTO Y RIESGO. IV. ORGANIZAR, RECOPIRAR Y

---

<sup>1</sup> cotino@uv.es. OdiselA. El presente estudio es resultado de investigación de los siguientes proyectos: MICINN Proyecto "Derechos y garantías públicas frente a las decisiones automatizadas y el sesgo y discriminación algorítmicas" 2023-2025 (PID2022-1364390B-I00) financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/; "La regulación de la transformación digital ..." Generalitat Valenciana "Algorithmic law" (Prometeo/2021/009, 2021-24); "Algorithmic Decisions and the Law: Opening the Black Box" (TED2021-131472A-I00) y "Transición digital de las Administraciones públicas e inteligencia artificial" (TED2021-132191B-I00) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Estancia Generalitat Valenciana CIAEST/2022/1., Grupo de Investigación en Derecho Público y TIC Universidad Católica de Colombia; MICINN prueba de concepto "Registro público de algoritmos" (Ref: PDC2022-133890-I00) 2022-2023. Cátedra ENIA "Derecho y regulación de la Inteligencia Artificial" U. Valencia-Cuatrecasas, 2023-2027, Convenio de Derechos Digitales-SEDIA Ámbito 5 (2023/C046/00228673), Ámbito 6. (2023/C046/00229475).

EVALUAR LA INFORMACIÓN PARA EL REGISTRO DE ALGORITMOS. **1.** Una gobernanza para implantar el registro. **2.** Recopilación y búsqueda proactiva de la información de algoritmos públicos. **3.** Evaluación y clasificación del impacto y riesgo de los algoritmos públicos de la organización. **V.** LOS DATOS E INFORMACIÓN QUE DEBE FACILITAR EL REGISTRO. **1.** Información sobre la finalidad, incidencia en las decisiones públicas y la lógica del sistema. **2.** Transparencia sobre los datos de entrenamiento, de entrada y los inferidos por el sistema. Código fuente y especificaciones técnicas. **3.** Transparencia sobre las garantías del sistema y sus responsables. **VI.** LÍMITES A LA INFORMACIÓN A FACILITAR. **VII.** PARA CONCLUIR. LA IMPORTANCIA DE CREAR REGISTROS DE ALGORITMOS PÚBLICOS. **VIII.** BIBLIOGRAFÍA.

## I. La escasa regulación de la transparencia algorítmica y la pionera regulación valenciana.

A la hora de analizar el régimen jurídico de la transparencia algorítmica<sup>2</sup>, pese a que no se trate de un texto jurídico normativo y, por tanto, vinculante, resulta importante tener en cuenta la Carta de Derechos Digitales, adoptada por el Gobierno español en 2021<sup>3</sup>. Por cuanto a la transparencia y explicabilidad, además del tratamiento general de la participación y transpa-

---

<sup>2</sup> Sobre el concepto, cabe seguir mi estudio, "Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial y "compañía" (comunicación, interpretabilidad, inteligibilidad, auditabilidad, testabilidad, comprobabilidad, simulabilidad...). Para qué, para quién y cuánta", en COTINO HUESO, Lorenzo y CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge (coords.): *Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022. acceso Respecto de las exigencias constitucionales cabe seguir también mi estudio "Hacia la transparencia 4.0: el uso de la inteligencia artificial y big data para la lucha contra el fraude y la corrupción y las (muchas) exigencias constitucionales", en RAMIÓ, Carles (coord.): *Repensando la administración digital y la innovación pública*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2021. <https://links.uv.es/FUW2pz6>

<sup>3</sup> COTINO HUESO, Lorenzo (ed.): *La Carta de Derechos Digitales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022.

rencia en la Carta<sup>4</sup>, en particular cabe tener en cuenta los apartados XVIII y XXV. Este último (Derechos ante la inteligencia artificial), el nº 2 b "dispone" que "Se establecerán condiciones de transparencia, auditabilidad, explicabilidad, trazabilidad, supervisión humana y gobernanza. En todo caso, la información facilitada deberá ser accesible y comprensible." Ya en particular, el apartado XVIII<sup>5</sup> en su punto 6 sobre "derechos de la ciudadanía en relación con la inteligencia artificial" para el sector público, además de la afirmación del "buen gobierno y el derecho a una buena Administración digital", afirma de modo concreto la necesidad de transparencia sobre el uso y aplicación, los datos, margen de error, carácter o no decisorio y se remite al desarrollo legal, con mención incluso del acceso al código fuente (b)<sup>6</sup>. Y ello viene además acompañado del derecho a "obtener una motivación comprensible", "con justificación de las normas" y de "los criterios de aplicación de las mismas al caso", así como explicación de por qué la decisión humana "se separe del criterio propuesto por un sistema automatizado o inteligente." Se trata sin duda de unos contenidos sustantivos que deben inspirar futuras regulaciones.<sup>7</sup> Asimismo, no debe olvidarse que el uso de algoritmos en el ámbito de salud es bien relevante y al respecto el apartado XXIII *Derecho a la protección de la salud en el entorno digital* en su punto 5º afirma entre otros elementos "la transparencia sobre el uso de algoritmos, la accesibilidad y el pleno respeto de los derechos fundamentales del paciente y en particular su derecho a ser informado".

---

4 Por todos, CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: "El derecho a la participación ciudadana por medios digitales (XVI)", en L. Cotino Hueso (dir.), *La Carta de Derechos Digitales*, Tirant lo Blanch, págs. 225-250.

5 En particular, "Derechos ante la administración digital y la inteligencia artificial (XVIII Y XV)", en la obra *supra* citada, págs. 251-284.

6 "b) La transparencia sobre el uso de instrumentos de inteligencia artificial y sobre su funcionamiento y alcance en cada procedimiento concreto y, en particular, acerca de los datos utilizados, su margen de error, su ámbito de aplicación y su carácter decisorio o no decisorio. La ley podrá regular las condiciones de transparencia y el acceso al código fuente, especialmente con objeto de verificar que no produce resultados discriminatorios."

7 "c) Obtener una motivación comprensible en lenguaje natural de las decisiones que se adopten en el entorno digital, con justificación de las normas jurídicas relevantes, tecnología empleada, así como de los criterios de aplicación de las mismas al caso. El interesado tendrá derecho a que se motive o se explique la decisión administrativa cuando esta se separe del criterio propuesto por un sistema automatizado o inteligente."

Hoy por hoy, las exigencias de transparencia algorítmica se dan bien por normativa de protección de datos en general, bien por sus exigencias especiales respecto de decisiones automatizadas (art. 22 RGPD y afines). También hay algunas normativas sectoriales.

El artículo 23 Ley 15/2022, inspirada en el apartado XVIII de la Carta de Derechos Digitales, incluye referencias a la transparencia algorítmica, de especial interés en el ámbito de los sesgos de los algoritmos.

Hoy por hoy, las exigencias de transparencia algorítmica<sup>8</sup> se dan bien por normativa de protección de datos en general, bien por sus exigencias especiales respecto de decisiones automatizadas (art. 22 RGPD y afines). También hay algunas normativas sectoriales (como la *ley rider* -art. 64.4.d) Estatuto de los Trabajadores). Especial importancia tiene la normativa aplicable al uso público de algoritmos e IA, pese a que en España -a diferencia de Francia, por ejemplo- es una regulación muy mejorable. En el contexto público la transparencia algorítmica se da por exigencias constitucionales (arts. 9.3, 24 CE) y legales generales, así como por algunas regulaciones específicas aplicables (art. 41 Ley 40/2015, arts. 13 y 11 artículo 13 Real Decreto 203/2021). El artículo 23 Ley 15/2022, inspirada en el apartado XVIII de la Carta de Derechos Digitales, incluye referencias a la transparencia algorítmica, de especial interés en el ámbito de los sesgos de los algoritmos. Así, "las administraciones públicas favorecerán la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que se utilicen en las administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, *transparencia y rendición de cuentas*, siempre que sea factible técnicamente. En estos mecanismos se incluirán su diseño y datos de entrenamiento" 1º. Asimismo, "2. Las administraciones públicas, en el marco de sus competencias en el ámbito de los algoritmos involucrados en procesos de toma de decisiones, priorizarán la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por los mismos."

El Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura ha incluido alguna regulación de interés (artículos 11 y 12), aunque no direc-

---

<sup>8</sup> Cabe remitir a diversos trabajos de referencia JIMÉNEZ LÓPEZ, Jesús: "Oscuridad algorítmica en el sector público", en VESTRI, Gabriele: *Disrupción tecnológica en la administración pública retos*, Aranzadi, Cizur 2022; CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí: "La transparencia de los algoritmos que utilizan las administraciones públicas", *Anuario de Transparencia Local*, nº. 3, 2020, págs. 41-78; VESTRI, Gabriele: "La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica: Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 56, Zaragoza, 2021, págs. 368-398; BOIX PALOP Andrés y SORIANO ARNANZ, Alba: "Transparencia y control del uso de la inteligencia artificial por las administraciones públicas", BALAGUER Francisco y COTINO, Lorenzo: *Derecho público de la inteligencia artificial*, F. Jiménez Abad-Marcial Pons, 2023. MARTÍN DELGADO, Isaac: "La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica", E. Gamero (Dir.), *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 131-194.

tamente respecto de la transparencia, aunque sí sobre garantías frente al uso público de sistemas IA.

También es especialmente destacable en España la regulación y la acción del Ayuntamiento de Barcelona<sup>9</sup>. Cabe tener en cuenta la regulación de actuaciones administrativas automatizadas municipales y el protocolo y metodología de trabajo común en el Ayuntamiento de Barcelona para la contratación pública o la admisión de pruebas piloto. Así, el Decreto de Comisión de Gobierno por el que se regulan las actuaciones administrativas automatizadas municipales aprobado en sesión de 22 de junio de 2022 y publicado en el BOPB de 23 de agosto de 2022.<sup>10</sup> También el "Protocolo de Definición de metodologías de trabajo y protocolos para la implementación de sistemas algorítmicos de 15 de diciembre de Comisión"<sup>11</sup>, como una de las acciones previstas por la "Medida de gobierno de la estrategia municipal de algoritmos y datos para el impulso ético de la inteligencia artificial"<sup>12</sup>.

En el Reglamento de IA de la UE hay diversos usos públicos de IA que son calificados de "alto riesgo". La información y transparencia del futuro Reglamento de IA es "transparencia interna" no dirigida a la ciudadanía ni a los afectados por estos sistemas de IA públicos, sino información de los proveedores a los usuarios, organismos notificados y autoridades con competencias en la materia. Así, se contemplan importantes obligaciones relacionadas con la transparencia: obligaciones de generar trazabilidad y registros (art. 12), transparencia del proveedor hacia el usuario -que sería el sector público- (art. 13), gestión de calidad (art. 17), documentación (art. 11 y Anexo IV) y otras para los sistemas de alto riesgo. Se trata de una documentación, datos e información muy

Es especialmente destacable en España la regulación y la acción del Ayuntamiento de Barcelona.

La información y transparencia del futuro Reglamento de IA es "transparencia interna" no dirigida a la ciudadanía ni a los afectados por estos sistemas de IA públicos, sino información de los proveedores a los usuarios, organismos notificados y autoridades con competencias en la materia.

<sup>9</sup> BOET SERRANO, Paula y DONALDSON CARBÓN, Michael: "Datos, inteligencia artificial y servicios públicos: la apuesta del Ayuntamiento de Barcelona por la transparencia algorítmica y la protección de los derechos de la ciudadanía", en COTINO HUESO, Lorenzo y CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge (coords.): *Algoritmos abiertos y que no discriminen en el sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

<sup>10</sup> [https://cido.diba.cat/normativa\\_local/13591771/regulacio-de-les-actuacions-administratives-automatitzades-municipals-ajuntament-de-barcelona](https://cido.diba.cat/normativa_local/13591771/regulacio-de-les-actuacions-administratives-automatitzades-municipals-ajuntament-de-barcelona)

<sup>11</sup> Original en catalán. <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/128042>  
Versión texto url [https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/128042/3/GM\\_2022-12-23\\_Protocol-IA.pdf.txt](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/128042/3/GM_2022-12-23_Protocol-IA.pdf.txt) *Gasetta Municipal* de Barcelona, el 23 de diciembre de 2022.

<sup>12</sup> [https://ajuntament.barcelona.cat/digital/sites/default/files/mesura\\_de\\_govern\\_intel\\_ligencia\\_artificial\\_castella\\_0.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/digital/sites/default/files/mesura_de_govern_intel_ligencia_artificial_castella_0.pdf)

amplia que debe elaborarla el proveedor desarrollador del sistema IA de alto riesgo para mantenerla durante 10 años a disposición de los órganos supervisores (arts. 23, 50) y organismos notificados, autoridades notificantes y otros sujetos implicados en los procedimientos. Respecto de esta información en general hay un régimen de confidencialidad y acceso reservado (art. 64). Además, en el futuro Reglamento IA se dan algunas obligaciones de transparencia "externa" de cara al público y la ciudadanía. Éste es el caso del artículo 52, por el que es obligatorio que el humano conozca cuándo interactúa con chatbots, sistemas de IA con reconocimiento de emociones o sistemas IA de adulteración de vídeos. Asimismo, el RIA crea un registro, la "Base de datos de la UE para sistemas de IA de alto riesgo independientes" y la información de esta base de datos "será accesible para el público" (art. 60. 2º). En dicha base de datos tienen que registrarse algunos sistemas de alto riesgo<sup>13</sup> (art. 51 AIA) y todo el mundo puede acceder a información bastante básica que ahí consta.

Sin perjuicio de este repaso sumario por la regulación expresa de la transparencia algorítmica, en cualquier caso, resulta especialmente novedosa la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. Su artículo 16.1 l) impone la publicidad activa "de sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial que tengan impacto en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos"<sup>14</sup>. Así, "Las administraciones públicas [...] deben publicar: l) La relación de sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial que tengan impacto en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos con la descripción de manera comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad.

Resulta especialmente novedosa la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. Su artículo 16.1 l) impone la publicidad activa "de sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial que tengan impacto en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos".

<sup>13</sup> En concreto, respecto de los sistemas de alto riesgo según el listado del Anexo III (art. 6. 2º), esto es, los otros sistemas de alto riesgo en razón del artículo 6.1º y Anexo II no tienen que registrarse en la base de datos.

<sup>14</sup> l) La relación de sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial que tengan impacto en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos con la descripción de manera comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad."

Esta regulación se toma en el presente estudio como punto de partida para el estudio, análisis y propuestas sobre transparencia y registros públicos de algoritmos. La implantación de esta obligación no es sencilla y se pretende superar experiencias voluntarias como la del City of Helsinki AI Register<sup>15</sup> o la de Ámsterdam<sup>16</sup>.

## II. Transparencia no sólo de la inteligencia artificial y del procedimiento: ha de alcanzar los algoritmos usados por el sector público.

Quien suscribe considera positivo el punto de partida de la ley valenciana. Y es que el ámbito sobre el que se proyecta la obligación de registros y publicación de información activa gira sobre el concepto de "sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial". La ley valenciana no se ha vinculado sólo a los sistemas públicos que utilicen IA, sino también algoritmos, esto es, sistemas informáticos que integren fórmulas más o menos complejas y las apliquen a los datos. Todos los sistemas automatizados o algorítmicos potencialmente pueden generar impactos y afectaciones a los derechos de las personas u otros bienes e intereses protegibles<sup>17</sup>. Ahora bien, los riesgos serán mayores conforme el sistema sea más complejo y especialmente en razón de la autonomía del sistema propiamente de IA. Y, en particular, los riesgos se dan con los sistemas predictivos, así como con los sistemas de autoaprendizaje y aprendizaje profundo por falta de explicabilidad, que será difícil justificar su uso público.

La ley valenciana no se ha vinculado sólo a los sistemas públicos que utilicen IA, sino también algoritmos, esto es, sistemas informáticos que integren fórmulas más o menos complejas y las apliquen a los datos.

<sup>15</sup> <https://ai.hel.fi/en/ai-register/>

<sup>16</sup> <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/en/ai-register/>

<sup>17</sup> Sobre el tema SIMÓN CASTELLANO, Pere: *La evaluación de impacto algorítmico en los derechos fundamentales*, Aranzadi, 2023 y "Las evaluaciones de impacto algorítmico en los derechos fundamentales: hacia una efectiva minimización de sesgos", en *Algoritmos abiertos y que no discriminen...cit. también de referencia*, MANTELERO, Alessandro: *Beyond Data. Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment*, Springer, Information Technology and Law Series IT&LAW 36, 2022.

La voluntad de la ley valenciana es clara: la aplicación no se ciñe ni al artículo 41 Ley 40/2015, ni al artículo 22 RGPD, es decir, no se limita ni a las decisiones sólo automatizadas, realizadas íntegramente sin intervención humana, ni al criterio de particular impacto en la persona concreta.

La transparencia no debe limitarse a los usos públicos de tecnologías directamente vinculados a un procedimiento administrativo, sino también en "la prestación de los servicios públicos".

La voluntad de la ley valenciana es clara: la aplicación no se ciñe ni al artículo 41 Ley 40/2015, ni al artículo 22 RGPD, es decir, no se limita ni a las decisiones sólo automatizadas<sup>18</sup>, realizadas íntegramente sin intervención humana, ni al criterio de particular impacto en la persona concreta. Esta opción va en la misma línea que la de la aplicación de la *ley rider*, esto es, mencionada obligación del artículo 64.4.d) Estatuto de los trabajadores. Como su Guía de aplicación señala: "la obligación de información a la representación legal de la plantilla no exige que la decisión sea íntegramente automatizada, incluyéndose también las decisiones semi-automatizadas con intervención humana. El concepto de algoritmo usado por el artículo 64.4.d) ET no exige que la toma de decisión se realice sin intervención humana, sino que dichos algoritmos "afecten" a la toma de decisiones que "puedan incidir" sobre la persona trabajadora. Así, aunque se use el algoritmo como simple apoyo a la toma de decisiones por parte de la empresa, se aplicará el artículo 64.4.d) ET. Dicho en otras palabras, aunque el algoritmo no sea determinante para la decisión final tomada sobre la persona trabajadora, su mero uso, implica el nacimiento de los derechos de información de la representación legal de la plantilla."<sup>19</sup>

Además, la transparencia no debe limitarse a los usos públicos de tecnologías directamente vinculados a un procedimiento administrativo, sino también en "la prestación de los servicios públicos". En este sentido y como en otros lugares he analizado<sup>20</sup>, buena parte de los usos públicos actuales de IA difícilmente es-

<sup>18</sup> Por todos, PALMA ORTIGOSA, Adrián: *Decisiones automatizadas y protección de datos personales. Especial atención a los sistemas de inteligencia artificial*, Dykinson, 2022.

<sup>19</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Información algorítmica en el ámbito laboral. Guía práctica y herramienta sobre la obligación empresarial de información sobre el uso de algoritmos en el ámbito laboral*, Gobierno de España, Mayo 2022, [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2022/100622-Guia\\_algoritmos.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2022/100622-Guia_algoritmos.pdf)

<sup>20</sup> Me remito a mi reciente estudio, "Los usos de la IA en el sector público, su variable impacto y categorización jurídica" *Revista Canaria de Administración Pública*, nº 1, 2023, págs. 211-242, acceso revista, acceso artículo. Hay que destacar de inicio el mejor estudio existente sobre casos de uso IA públicos para la UE, en 2020 fue de 240 casos de uso y fueron más de 600 en 2022. JRC, MISURACA, G.: *AI Watch. Artificial Intelligence in public services. Overview of the use and impact of AI in public services in the EU*, Joint Research Centre, Unión Europea. JRC, 2020 y TANGI L. y otros: *AI Watch European landscape on the use of Artificial Intelligence by the Public Sector*, JRC, Luxembourg, 2022, pág. 58. Para Estados Unidos cabe seguir FREEMAN ENGSTROM D. y otros: "Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies. Report submitted to the Administrative conference of the United States", *NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 20-54*, 2020, págs. 6-7.

tán vinculados a procedimientos administrativos, como sucede con personalización de servicios, chatbots y asistentes, identificación biométrica; extracción, gestión, clasificación y almacenamiento de información; IA para las políticas y servicios de transporte, sostenibilidad, apoyo a decisiones de planeación, elaboración de políticas y decisiones de gobierno, etc. En no pocas ocasiones el uso de IA destaca en ámbitos materiales de actuación como salud, trabajo o educación. El impacto en la ciudadanía y en sus derechos va sin duda más allá del procedimiento administrativo y, por ello, la transparencia también debe darse en otros usos de la IA.

### III. Una transparencia pública más intensa en razón de la variable impacto y riesgo.

La ley valenciana exige la publicidad a los sistemas "que tengan impacto". Ello es acertado e importante por varios motivos. Los sistemas que no tengan impacto no requieren publicidad; a mayor impacto será necesaria una transparencia más intensa y, de modo relacionado, para el caso de tener que preferenciar qué sistemas deben introducirse en el registro de algoritmos, su impacto habrá de ser un criterio básico. La necesidad de un registro así como la implantación e intensidad de las obligaciones de transparencia habrán de ser mayores a mayor impacto y riesgo por el uso de la IA. También habrá de ser mayor según la mayor opacidad y el tipo de algoritmo. Asimismo, a mayor participación, control y supervisión humana en las decisiones de la IA es posible exigir menor transparencia y explicabilidad del sistema de IA utilizada. Asimismo, y como principio, también mayor transparencia se ha de dar cuando haya un uso de algoritmos por el poder público.

A mayor impacto será necesaria una transparencia más intensa y, de modo relacionado, para el caso de tener que preferenciar qué sistemas deben introducirse en el registro de algoritmos, su impacto habrá de ser un criterio básico.

Según las Directrices para el sector público de Países Bajos<sup>21</sup>, el grado de exigencia de la explicabilidad y la transparencia depende de (1) el impacto del algoritmo en la decisión, el resultado y el ciudadano; (2) el grado de autonomía en la toma de decisiones (es decir, hasta qué punto se garantiza la participación humana); y (3) el tipo y la complejidad del algoritmo. También cabe aceptar como principio que, a mayor opacidad o complejidad del sistema de IA, mayor transparencia y, como se verá, mayor explicabilidad y otros contenidos del genérico de la transparencia serán requeridos. En el caso del Reino Unido<sup>22</sup>, se establece que la transparencia es particularmente relevante para aquellos sistemas que tienen una influencia significativa en un proceso de toma de decisiones con efecto público directo o indirecto, o los que interactúan directamente con el público en general.

En Barcelona se evitan problemas de tener que evaluar el impacto, pues reservan sus protocolos de actuación sólo para sistemas IA y, en particular, los que sean de alto riesgo siguiendo el futuro Reglamento de IA. Sólo en su caso se decidirá orgánicamente si se aplicase su protocolo a aplicaciones de menor riesgo.<sup>23</sup>

Sin duda que hay que tener en cuenta y dar intensa transparencia a los sistemas de IA pública que se consideren de "alto riesgo" según el futuro RIA. Entre los usos de IA de alto riesgo se incluyen sistemas de identificación biométrica, gestión de emergencias y fronteras, aplicación policial y judicial de la ley, admisión y

<sup>21</sup> Directrices para el sector público, Ministerie van Justitie en Veiligheid (Ministerio de Justicia y Seguridad), Rijksoverheid (Gobierno central): *Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses (Pautas para la aplicación de algoritmos por parte de los gobiernos y educación pública sobre análisis de datos)*, Directiva (Richtlijn), de 08-03-2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2021/09/24/richtlijnen-voor-het-toepassen-van-algoritmen-door-overheden-en-publieksvoorlichting-over-data-analyses#:~:text=Rijksoverheid-,Richtlijnen%20voor%20het%20toepassen%20van%20algoritmen,en%20publieksvoorlichting%20over%20data%20analyses.&text=Doel%20van%20de%20richtlijnen%20is,de%20publieksvoorlichting%20daarbij%20door%20overheden>

<sup>22</sup> GOV.UK: "Algorithmic Transparency Recording Standard - Guidance for Public Sector Bodies". Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-for-organisations-using-the-algorithmic-transparency-recording-standard/guidance-for-public-sector-bodies>

<sup>23</sup> Así en "Protocolo", *Gasetta*, cit. Así, se afirma: "En ningún caso se trata de un protocolo de aplicación general a cualquier sistema algorítmico, sino que se desplegará de forma sistemática en las aplicaciones de los sistemas algorítmicos de alto riesgo, y los órganos de gobernanza de la IA ética del Ayuntamiento podrán decidir si lo aplican también en aplicaciones de riesgo limitado y mínimo. Este riesgo será determinado por la Oficina Técnica de Inteligencia Artificial del IMI."

programas educativos, evaluación del rendimiento y servicios de empleo. Además, el uso público de dispositivos médicos, automóviles, maquinaria y robótica de asistencia y cuidado personal. Estos sistemas representan un tercio de los sistemas de IA públicos, mientras que solo el 10% de los sistemas públicos y privados se considerarían de alto riesgo.

Sin embargo, aunque todos los sistemas de IA que son de "alto riesgo" para el futuro RIA lo son, ni mucho menos están todos los que son. Es por ello que un registro público de algoritmos no ha de limitarse a los mismos. Hay que evaluar el impacto de los algoritmos públicos y entiendo que son relevantes las variables siguientes:

- Consideración de los efectos en grupos protegidos.
- Impactos jurídicos y significativos.
- Personalización 360° de servicios e información, en particular sistemas que pueden definir perfiles personales, profesionales, de consumo y de crédito.
- Individualización de decisiones a personas específicas.
- Impacto en decisiones políticas o normativas generales.
- Escalabilidad, generalización y masividad, peligro de errores masivos.
- Perpetuación de sesgos si los errores no se controlan y corrigen.
- Mayores niveles de automatización y menor intervención humana.

A partir de estas variables, puede evaluarse el nivel de impacto y riesgo y, en consecuencia, las exigencias de transparencia serán también variables. Asimismo, me atrevo a escalar de mayor a menor los siguientes usos públicos según su impacto y riesgo:

Puede evaluarse el nivel de impacto y riesgo y, en consecuencia, las exigencias de transparencia serán también variables.

- Sistemas calificables como de alto riesgo por el futuro RIA.
- Sistemas que identifican o priorizan objetivos para la aplicación de la ley o para realizar inspecciones en el ámbito de infracciones penales, administrativas y persecución de ilicitudes y fraude, cada vez más habituales en ámbitos de seguridad, mercado y competencia, trabajo, salud, cuidado del medio ambiente, etc.
- Sistemas para la adjudicación de contratos, subvenciones, privilegios del gobierno.
- Sistemas IA para personalizar, priorizar o apoyar la prestación de servicios a los ciudadanos en salud, educación, empleo, servicios sociales, etc.
- Sistemas de extracción de información, investigación, recopilación, supervisión y el análisis de datos, para la elaboración de políticas, la toma de decisiones, monitoreo general y análisis de riesgos.
- Sistemas para la gestión de la organización interna, recursos humanos y las adquisiciones y la gestión de los recursos tecnológicos.
- Sistemas para interactuar y comunicarse con el público sobre sus derechos y obligaciones y su participación.

## IV. Organizar, recopilar y evaluar la información para el registro de algoritmos.

### 1. Una gobernanza para implantar el registro.

La implantación de un registro de algoritmos públicos en modo alguno es cuestión sencilla<sup>24</sup>. Se exige toda una gobernanza interna por la institución que implica el establecimiento de una organización, la designación de responsables, la fijación de criterios de actuación<sup>25</sup>. Por un lado, hay que recabar, procesar y evaluar no poca información. Se requiere la recopilación y obtención de información de algoritmos públicos, la clasificación, evaluación y asignación del riesgo, la incorporación al registro de algoritmos, la determinación de la información algorítmica a facilitar, en su caso en razón del riesgo. Asimismo, una vez puesto en marcha el registro, es necesaria la evaluación continua de su funcionamiento y la actualización continua de sus contenidos. Igualmente, es importante discernir los algoritmos que ya se están utilizando de los que se vayan incorporando en el futuro. Esta información ayudará a evaluar y establecer el riesgo asignado a cada sistema algorítmico y a definir el contenido de publicidad activa exigible. A partir de la información recopilada, es precisa la evaluación y asignación del riesgo. Ya en función del riesgo asignado se establecerán medidas de gobernanza algorítmica.

Debe crearse una entidad para el registro de algoritmos, para el caso de la Generalitat Valenciana propusimos la "Oficina de registros de algoritmos". Resulta especialmente interesante impli-

Se exige toda una gobernanza interna por la institución que implica el establecimiento de una organización, la designación de responsables, la fijación de criterios de actuación.

Por un lado, hay que recabar, procesar y evaluar no poca información.

Asimismo, una vez puesto en marcha el registro, es necesaria la evaluación continua.

Debe crearse una entidad para el registro de algoritmos, para el caso de la Generalitat Valenciana propusimos la "Oficina de registros de algoritmos".

<sup>24</sup> A este respecto desde 2022 he tenido la oportunidad de coordinar los trabajos e investigación *La implantación de la transparencia algorítmica. Informe para la implantación del registro de algoritmos públicos y el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Ley 1/2022 valenciana de transparencia*, realizado por A. Boix, J. Jorge Castellanos, L. Cotino, A. Palma y A. Soriano, Universidad de Valencia, 2023, Acceso completo.

<sup>25</sup> En particular, cabe seguir los estudios realizados por PALMA ORTIGOSA, Adrián y CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: "Gobernanza pública en materia algorítmica: una propuesta de formulación de los registros públicos", en *Algoritmos abiertos y que no discriminen...* cit. y en "Cómo gestionar la gobernanza interna del registro de algoritmos", en *La implantación de la transparencia algorítmica...* cit.

car orgánicamente a quien en el organigrama gubernamental tenga una dependencia más directa de la Presidencia de la Comunidad Autónoma -si es el caso- o la Alcaldía, por ejemplo. La afectación a numerosos departamentos, órganos y unidades exige un impulso y cobertura transversal que no se obtiene si la conformación de registros de algoritmos depende de un departamento esencialmente vertical.

La Oficina debe buscar y mapear los algoritmos públicos a partir de la búsqueda y recuperación de información diferente y reclamada a las diferentes unidades y organismos. Asimismo, esta Oficina debe asistir al Consejo en la aplicación de las medidas asignadas. La Oficina estaría esencialmente formada por personal de la Administración pertinente y, en su caso, puede esta asistida por expertos en materia de transparencia.

Asimismo, en el caso valenciano, propusimos el "Consejo del Registro de Algoritmos Públicos de la Generalitat Valenciana" (Consejo). Especialmente tendría la responsabilidad de la evaluación de riesgos y clasificación de los algoritmos en razón de los mismos.

Asimismo, en el caso valenciano, propusimos el "Consejo del Registro de Algoritmos Públicos de la Generalitat Valenciana" (Consejo). Especialmente tendría la responsabilidad de la evaluación de riesgos y clasificación de los algoritmos en razón de los mismos, también la definición de la información algorítmica a publicar en razón de la clasificación. Igualmente, y en su caso la resolución de consultas de la Oficina o por otros agentes y entidades implicadas. Por cuanto a su composición, propusimos una composición híbrida. Así, el Consejo incluiría expertos, representantes de universidades, organizaciones de la sociedad civil y empresas tecnológicas. Por cuanto a miembros internos, se propuso que su presidencia correspondiera al responsable público con competencias en transparencia, actuando como secretario del Consejo el delegado de protección de datos de la Administración correspondiente. De igual modo en la composición deben estar integradas las entidades vinculadas al ámbito informático y digital de la organización.

## **2. Recopilación y búsqueda proactiva de la información de algoritmos públicos.**

La Oficina debe recabar información de los algoritmos que se utilizan en la organización. Cabe tener en cuenta algunas fuentes posibles de información relevante. En este sentido, puede ser

un foco de atención tener en cuenta la normativa y organización interna siguiente:

- Normativa de seguridad y cumplimiento del ENS. Es muy posible que exista normativa, o cuantas menos prácticas internas respecto de los sistemas utilizados en la Administración<sup>26</sup>. Es muy posible que de esta organización e información deriven estándares de riesgos y seguridad que orienten los algoritmos de interés por su riesgo.
- También en virtud de la normativa u organización interna, es posible tener en cuenta todas las actividades o actuaciones automatizadas en el sector público del que se trate, en los términos del artículo 41 Ley 40/2015. En la AGE los artículos 13 y 11. 1. l) Decreto 203/2021 implican una autorización respecto de las actuaciones automatizadas. El Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana implica también un informe obligatorio y la aprobación previa de sistemas, un catálogo de sistemas de información y aplicaciones. Este tipo de gobernanza debe aprovecharse para el mapeo de sistemas para evaluar su incorporación al registro de algoritmos y la extracción de información sobre los mismos.<sup>27</sup>
- Registros de Actividades de Tratamientos de datos personales, para detectar cualquier mención a algoritmos o sistemas de IA exigido por el artículo 30 RGPD y el artículo 31.2 de la Ley Orgánica 3/2018. La información contenida

---

<sup>26</sup> Así, por ejemplo, en la Generalitat Valenciana, cabe tener en cuenta el Decreto 130/2012, de 24 de agosto, del Consell, por el que se establece la organización de la seguridad de la información de la Generalitat.

<sup>27</sup> En concreto se regula la aprobación previa de los "Los sistemas o aplicaciones informáticas" a través de "orden o resolución del órgano administrativo", además previo el informe regulado en el artículo 94 (art. 78. 1º, art. 96). La resolución debe "Establecer el órgano u órganos competentes" y fijar el "órgano que debe ser considerado responsable a los efectos de impugnación." (art. 78. 2º). Asimismo, está regulado el "catálogo de sistemas de información y aplicaciones aprobadas de la Generalitat", que es un instrumento de información que "facilitará información tanto funcional como técnica de sus elementos catalogados", especialmente con relación a la posible "reutilización del software de la Generalitat", lo cual puede ser relevante. La "Aprobación de aplicaciones y sistemas de información" (Artículo 96) debe contar con informe preceptivo relativo a la oportunidad, adecuación a estándares, funcionalidad, órgano competente, seguridad, normalización de los medios de acceso, conservación de los soportes utilizados, calidad.

en esos registros puede ayudar a indagar potenciales usos de sistemas automatizados. Es posible que en tales registros se identifiquen también actuaciones sólo automatizadas del artículo 22 RGPD (que serían paralelas a las del artículo 41 Ley 40/2015). En cualquier caso, la descripción de los diferentes tratamientos de datos de carácter personal que se llevan a cabo podría dar indicios de su uso. Especialmente hay que tener en cuenta los tratamientos de datos que impliquen la obligación de un estudio de impacto de protección de datos (art. 35 RGPD). La AEPD ha objetivado en sus Listas de tipos de tratamientos de datos que requieren Evaluación de impacto relativa a protección de datos (art 35.4)<sup>28</sup> y, casi sin duda, será un punto de partida para localizar sistemas de algoritmos que presenten riesgo. La labor de los delegados de protección de datos y la cooperación y coordinación con los mismos puede ser también esencial.

Obviamente, el conocimiento de la organización y de los sistemas informáticos que utiliza la Oficina llevará a adoptar políticas y estrategias activas de búsqueda de la información en los ámbitos donde más algoritmos de impacto pueda haber. A partir de la experiencia y de la idiosincrasia de cada organización, se irán generando prácticas que permitan saber de dónde buscar y extraer información para detectar los algoritmos públicos que deban formar parte del registro.

A partir de la recepción de datos, información y comunicaciones desde las unidades y órganos, la Oficina podrá ya solicitar una información estandarizada y más completa. Así, se puede establecer una plantilla de información básica a solicitar para que la completen y remitan quienes hayan comunicado la existencia de algoritmos. Esta información mínima incluiría: la finalidad del sistema algorítmico, tipo de análisis, procesamiento o toma de decisiones. El ámbito de aplicación del sistema algorítmico; los datos que se utilizarán como entrada para el sistema algorítmico, en su caso personales; la política o normativa que rige el uso del sistema algorítmico. Una descripción de los principales riesgos de inexactitudes, sesgos o daños a comunidades específicas

---

<sup>28</sup> <https://www.aepd.es/documento/listas-dpia-es-35-4.pdf>

y, en su caso, las medidas de mitigación de riesgos que se adoptan (pruebas y validaciones periódicas, ajustes en el diseño del algoritmo, revisiones independientes y auditorías de impacto, entre otras medidas para garantizar la precisión y equidad del sistema). Este conjunto de información ha de ser lo más completa posible, pues será esencial para la evaluación de riesgos y tipología del sistema y determinar el nivel de transparencia correspondiente. De igual modo, la información facilitada es posible que sea la información a incluir en el registro de algoritmos.

La Oficina sin duda que tendrá una labor de persecución de esta información no siempre sencilla a lo largo y ancho del sector público del que se trate. En algunos supuestos es posible que precise acudir a los órganos jerárquicos superiores para estimular que se remita la información requerida. A este respecto, la ubicación de la dirección de la Oficina puede ser clave para lograr la efectividad de sus requerimientos. Como se ha adelantado, la dependencia de Presidencia de una Comunidad autónoma o de la Alcaldía puede ser importante.

### **3. Evaluación y clasificación del impacto y riesgo de los algoritmos públicos de la organización.**

Toda la información recibida ha de ser sistematizada y procesada para la fase de evaluación de riesgo. Se pueden seguir criterios como los aquí enunciados y formular un primer mapeo y clasificación de los sistemas por la Oficina para que el Consejo lo supervise y determine. El Consejo puede perfilar los criterios para la determinación del riesgo y, en su caso, requerir más información. Se tendría especialmente en cuenta la participación de delegados de protección de datos ya por cuanto al riesgo específico en este derecho, ya por su conocimiento y experiencia en la evaluación de riesgos.

La gestión y evaluación rutinaria de información por la Oficina y el Consejo muy posiblemente generarán una especialización y permitirán desarrollar criterios y prácticas. A partir de los mismos bien se puede mejorar la información que hay que solicitar de inicio y estandarizar criterios de evaluación. De igual modo, permitirá determinar la información que debe facilitarse en el registro de algoritmos.

Toda la información recibida ha de ser sistematizada y procesada para la fase de evaluación de riesgo.

La gestión y evaluación rutinaria de información por la Oficina y el Consejo muy posiblemente generarán una especialización y permitirán desarrollar criterios y prácticas. A partir de los mismos bien se puede mejorar la información que hay que solicitar de inicio y estandarizar criterios de evaluación.

Los algoritmos o sistemas IA de riesgo alto, serían inscritos en el registro y además será necesaria su publicidad activa con información más intensa.

Respecto de los riesgos alto y también medio, existirían medidas de seguimiento y evaluación preventiva.

Sobre esta base, hemos formulado un sistema de riesgos triple, nada extraño en el ámbito de la seguridad y la protección de datos. Los algoritmos o sistemas IA de riesgo alto, serían inscritos en el registro y además será necesaria su publicidad activa con información más intensa. Los algoritmos públicos que se califiquen de riesgo medio pasarían al registro de algoritmos, pero con una difusión de información más limitada. Respecto de los riesgos alto y también medio, existirían medidas de seguimiento y evaluación preventiva. Ya por cuanto a los algoritmos públicos que se califiquen de riesgo bajo, no pasarían ni al registro de algoritmos ni se establecerían medidas de difusión de información específicas.

## V. Los datos e información que debe facilitar el registro.

Tras el establecimiento de organización, recepción, clasificación y evaluación de la información, la última fase es la relativa al registro propiamente dicho. La misma corresponde a la Oficina. La intensidad y el alcance de las obligaciones de publicidad activa variarán dependiendo del nivel de riesgo asignado.

Debe señalarse que la normativa valenciana es muy parca a este respecto, muy lejos de otras normativas y, sobre todo, de las mejores prácticas que se detectan en Reino Unido, Francia o Países Bajos, por ejemplo. Así, simplemente señala que la información incluirá "la descripción de manera comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad."

Habrà de ser el Consejo quien determine los ítems de información a facilitar en razón del nivel de riesgo del sistema.

Habrà de ser el Consejo quien determine los ítems de información a facilitar en razón del nivel de riesgo del sistema. Para ello, cabe hacer una descripción de los variados contenidos de la transparencia algorítmica y, en su caso, mencionar si se trata

de exigencias normativas presentes o futuras.<sup>29</sup> Más allá de las exigencias normativas españolas o algunas comparadas, además y especialmente, se acude ahora a las autoridades de referencia (normalmente internacionales, europeas y comparadas) que van detallando las exigencias normativas o van proponiendo los estándares de transparencia deseables en general o en particular para el sector público. Por su parte, los organismos de normalización técnica NIST (EEUU), ISO, CEN CENELEC (UE) por lo general abordan -e incipientemente- la transparencia interna, no la transparencia dirigida al público en general. De igual modo, nos referimos a los estándares del ICO británico, los variados de Países Bajos o Francia, entre otros, así como las directrices desarrolladas por el *Digital Forum Lab* de *Eurocities*, que son, principalmente, el impacto del sistema sobre las personas, su riesgo y su nivel de explicabilidad (a menor explicabilidad, mayor transparencia)<sup>30</sup>.

## 1. Información sobre la finalidad, incidencia en las decisiones públicas y la lógica del sistema.

Además de la "comunicación" de la existencia misma del sistema y su grado de incidencia en las decisiones públicas, hay que informar de la finalidad prevista del sistema IA, de por qué existe el sistema IA y explicar que no había mejores alternativas a adoptar un sistema de IA para tal uso; el fundamento y lógica del sistema IA y su incidencia en la toma de decisiones y la transparencia y en el caso del sector público, transparencia y motivación comprensible de las decisiones públicas con IA.

Así, el ICO para el sector público afirma que hay que dar información sobre *por qué el sistema IA existe y explicación de que no había mejores alternativas*, así como sobre "cómo y bajo qué criterios", por qué dicha implementación tecnológica innovadora es la mejor alternativa frente a otras soluciones. Se requiere también que "enumere las alternativas no algorítmicas que consideró, si esto se aplica a su proyecto, o una des-

Hay que informar de la finalidad prevista del sistema IA, de por qué existe el sistema IA y explicar que no había mejores alternativas a adoptar un sistema de IA para tal uso; el fundamento y lógica del sistema IA y su incidencia en la toma de decisiones y la transparencia.

<sup>29</sup> En especial sigo mi extenso estudio "Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida", *Revista Española de la Transparencia*, Núm. 16 (Primer semestre. Enero - junio 2023). acceso

<sup>30</sup> ALGORITHM REGISTER: *Guidance for European Cities: Getting started with an Algorithm Register*. Disponible en: <https://www.algorithmregister.org/guidance>

cripción de su proceso de toma de decisiones antes de presentar la herramienta (2.3)".<sup>31</sup> Se parte de los peligros que implica el uso de algoritmos públicos y sobre esta base se requiere que, al menos, se hayan valorado alternativas para no utilizar un sistema de IA. También señala la necesidad de informar sobre "cómo se integra la herramienta en el proceso y qué influencia tiene la herramienta en el proceso de toma de decisiones"<sup>32</sup>.

Esta información -según se propuso para la Carta de Derechos digitales- debería detallar el grado de automatización de la decisión y concretarlo "en el marco de la actuación administrativa *en todas sus fases, incluidas las fases información y actuaciones previas*".<sup>33</sup> En España, la AEPD apunta en su lista de evaluación de auditoría que "Teniendo en cuenta criterios de eficiencia, calidad y precisión del componente IA, se ha elegido el modelo más adecuado (usando criterios de simplicidad e inteligibilidad), entre varios componentes concurrentes, y desde el punto de vista de su codificación para facilitar la legibilidad, comprensión de su lógica, la coherencia interna y la explicabilidad"<sup>34</sup>. En esta línea, las Directrices para el sector público de Países Bajos<sup>35</sup> también señalan que se facilite información de por qué se realiza el análisis de datos y, por lo que más interesa, "por qué el uso del análisis de datos es proporcionado, y no había mejores alternativas para lograr el objetivo". En sentido algo similar, para el supuesto concreto de que el sistema adopte decisiones esencialmente automatizadas con impacto en las personas (art. 22 RGPD), las autoridades de protección de datos señalan que es obligatorio informar *por qué es necesario ese tratamiento y cuál es su legitimación*, a saber: por qué realiza análisis de datos (cuál es su finalidad y qué se hace con los resultados); por qué el uso del análisis de datos es proporcionado, y no había mejores alternati-

---

31 ICO (Information Commissioner Office): *Algorithmic transparency data standard*, ICO, 2021 (julio 2022), <https://www.gov.uk/government/collections/algorithmic-transparency-standard> Así se detalla la información de segundo nivel.

32 *Ibidem*.

33 ODISEIA (L. Cotino Hueso, coord.): *Documento propuestas mejora Carta Derechos Digitales*, diciembre 2021, <https://links.uv.es/Twqnt2U>

34 AEPD: *Requisitos para Auditorías de Tratamientos que incluyan IA*, 2021, págs. 15-16 <https://www.aepd.es/es/media/guias/requisitos-auditorias-tratamientos-incluyan-ia.pdf>

35 Directrices para el sector público ... cit.

vas para lograr el objetivo. Asimismo, cuál es la base legal para realizar estos análisis.<sup>36</sup>

También resulta esencial la información sobre para qué sirve, esto es, detallar los fines, generales y concretos del modelo<sup>37</sup>. Si el sistema trata datos personales (no hace falta que sean decisiones sólo automatizadas), según el artículo 13 RGPD, hay que facilitar al público información sobre "c) los fines del tratamiento a que se destinan los datos personales y la base jurídica del tratamiento". Habrá que facilitar información respecto de las finalidades "explícitas" y con suficiente grado de concreción respecto del tratamiento de datos<sup>38</sup>. Deben evitarse prácticas tales como incluir finalidades demasiado genéricas o inespecíficas. Igualmente, en clave de protección de datos, debe haber detalle del tratamiento, los perfilados realizados, cómo se elaboran, su pertinencia para el proceso de decisiones automatizadas y cómo se utilizan para una decisión relativa al interesado<sup>39</sup>, así como su impacto y las consecuencias del análisis para los ciudadanos afectados<sup>40</sup>. De nuevo cabe recordar que el proveedor del sistema de IA (encargado) habrá de facilitar al usuario del sistema (responsable de protección de datos) información suficiente para que pueda cumplir sus obligaciones de transparencia de protección de datos (art. 13 RIA).

Por cuanto a la finalidad del sistema IA, en términos del RIA, el proveedor en la base de datos pública debe exponer "La descripción de la finalidad prevista del sistema de IA", (art. 60.2º, art. 51 RIA, Anexo VIII. 5º). También respecto de las finalidades y en con-

<sup>36</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerio del Interior y Relaciones del Reino): *Impact Assessment. Mensenrechten en Algoritmes (Evaluación de impacto. Derechos humanos y algoritmos)*, julio, 2021, apartado, 2B.4 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes/IAMA.pdf>

<sup>37</sup> Así, GUTIÉRREZ DAVID, M. Estrella: "Administraciones inteligentes y acceso al código fuente y los algoritmos públicos. Conjurando riesgos de cajas negras decisionales", en *Derecom*, nº 31, págs. 19-105, 2021, <http://www.derecom.com/derecom/>, ver págs. 55-56.

<sup>38</sup> AEPD: *Guía para el cumplimiento del deber de informar*, 7.2 Epígrafe "Finalidad", págs. 10 y ss. <https://www.aepd.es/es/media/guias/guia-modelo-clausula-informativa.pdf>

<sup>39</sup> En la concreción de la información y garantías específicas en razón del artículo 22 RGPD, GRUPO DEL ARTÍCULO 29: *Directrices sobre decisiones automatizadas de 6 de febrero de 2018*, <https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-12/wp251rev01-es.pdf>. Destaca la concreción de la AEPD: *Adecuación al RGPD de tratamientos que incorporan Inteligencia Artificial. Una introducción*, de febrero 2020, pág. 22. <https://www.aepd.es/media/guias/adecuacion-rgpd-ia.pdf>

<sup>40</sup> *Directrices para el sector público...* cit.

creto para el sector público, el ICO señala que se debe informar sobre el alcance de la herramienta, para qué ha sido diseñada y para qué no está destinada. Se incluye "describir para qué se ha diseñado y para qué no se ha diseñado la herramienta, incluidos los fines para los que las personas pueden pensar erróneamente que se utilizará la herramienta" (2.1). Igualmente, "proporcionar una lista de beneficios: valor por dinero, eficiencia o facilidad para el individuo" (2.2). De igual modo, el ICO requiere que se explique "qué problema está tratando de resolver con la herramienta y cómo está resolviendo el problema" y "su justificación para usar la herramienta". Resulta también muy relevante el grado de detalle para que se facilite información sobre "con qué frecuencia se usa la herramienta"<sup>41</sup>.

Es de interés seguir la regulación francesa. El artículo 6 de la Ley nº 2016-1321 (*sur la république numérique*, art. 312-1-3) obliga a "publicar en línea las reglas que definen los principales procesos algorítmicos utilizados en el ejercicio de sus funciones cuando constituyan la base de decisiones individuales". En este sentido, el Etalab francés además de la finalidad del tratamiento en la mención explícita<sup>42</sup>, respecto del inventario de algoritmos señala que hay que informar "si se toma una decisión administrativa, ¿cuál es el objetivo de este algoritmo?"; "¿Cómo y cuándo interviene el algoritmo en la toma de decisiones? Para realizar estas tareas, ¿en qué momento entra el algoritmo en el proceso de decisión? ¿Cuál es el proceso completo y de qué parte o partes se encarga el algoritmo?"<sup>43</sup>.

*Sobre el fundamento y lógica del sistema IA y su incidencia en la toma de decisiones y la transparencia*, la Unesco en su Recomendación (nº 39) apunta que se dé "acceso a los factores, la lógica y las técnicas que produjeron el resultado" de un sistema de IA y, en general, "cómo se llega a los procesos de toma de decisiones au-

---

<sup>41</sup> "Por ejemplo, la cantidad de decisiones tomadas por mes o la cantidad de ciudadanos que interactúan con la herramienta (2.5)". ICO: *Algorithmic transparency data standard...* cit.

<sup>42</sup> ETALAB: *Expliquer les algorithmes publics*, Etalab, 2022, pág. 15 <https://guides.etalab.gouv.fr/pdf/guide-algorithmes.pdf>

<sup>43</sup> *Ibidem*, pág. 18.

tomatizados y de aprendizaje automático".<sup>44</sup> Concreta Gutiérrez respecto del fundamento y lógica del modelo que debe haber transparencia sobre las inferencias, patrones o correlaciones que justifican por qué unos datos de entrada generan unos resultados concretos, explicadas de forma inteligible, sencilla y no técnica<sup>45</sup>. El presupuesto de la información laboral obligatoria por la *ley rider* -art. 64.4.d) Estatuto de los trabajadores- es respecto de los algoritmos o IA "que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles."<sup>46</sup> Y en la Ley 1/2022, de 13 de abril valenciana, basta que tengan "impacto".

El RGPD en sus artículos 13 y 14 relacionados con el artículo 22 impone la información sobre la lógica del sistema, a la que se ha hecho referencia. En 2018 G29, luego revisado por el Comité Europeo de Protección de datos, detalló algo la información que debe facilitarse<sup>47</sup>. En 2020 la AEPD lo perfiló más para la IA en España, matizando en todo caso que "dependerá del tipo de componente IA utilizado"<sup>48</sup>.

De este modo, la transparencia alcanza a los perfilados realizados y sus implicaciones<sup>49</sup>; cómo se elaboran los perfiles utilizados en el proceso de decisiones automatizadas, incluidas las estadísticas utilizadas en el análisis; por qué este perfil es pertinente para el proceso de decisiones automatizadas y cómo se utiliza para una

<sup>44</sup> FJELD, et. al. J.: "Principled Artificial Intelligence: Mapping Consensus in Ethical and Rights-based Approaches to Principles for AI", Berkman Klein Center for Internet & Society Research at Harvard University. January, 2020, pág. 4, <https://dash.harvard.edu/handle/1/42160420> "Notification when AI Makes a Decision about an Individual Regular Reporting Requirement".

<sup>45</sup> GUTIÉRREZ DAVID, M. Estrella: "Administraciones inteligentes y acceso...cit. pág. 69.

<sup>46</sup> A este respecto, *Información algorítmica en el ámbito laboral. ... cit.*

<sup>47</sup> GRUPO DEL ARTÍCULO 29: *Directrices sobre decisiones automatizadas ... cit.* pág. 35 detalla que la información que debe facilitarse es sobre: -las categorías de datos que se han utilizado o se utilizarán en la elaboración de perfiles o el proceso de toma de decisiones; -por qué estas categorías se consideran pertinentes;-cómo se elaboran los perfiles utilizados en el proceso de decisiones automatizadas, incluidas las estadísticas utilizadas en el análisis; -por qué este perfil es pertinente para el proceso de decisiones automatizadas; y cómo se utiliza para una decisión relativa al interesado. También se recomienda informar en general respecto de toda decisión automatizada, aunque no sean las protegidas por el artículo 22 y este derecho, *Ibidem*, pág. 27.

<sup>48</sup> Para el sector público, las Directrices para el sector público de Países Bajos también han detallado la información a facilitar. *Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen... cit.*

<sup>49</sup> AEPD: *Adecuación al RGPD ... cit.* pág. 23.

decisión relativa al interesado<sup>50</sup>. La autoridad alemana señala la información sobre "la lógica contenida en el mismo, en particular las fórmulas de cálculo utilizadas, incluida la ponderación de los datos de entrada, información sobre el conocimiento especializado subyacente y la configuración individual por parte del usuario y el alcance de las decisiones basadas en ellas y el posible impacto de los procedimientos."<sup>51</sup>

## 2. Transparencia sobre los datos de entrenamiento, de entrada y los inferidos por el sistema. Código fuente y especificaciones técnicas.

También es esencial la transparencia de los datos de entrenamiento del sistema de IA, así como los datos de entrada para su funcionamiento, validación y prueba. Esta información incide directamente en la calidad y robustez del sistema, así como respecto de la posibilidad de controlar sesgos, errores o posibles discriminaciones.

También es esencial la transparencia de los datos de entrenamiento del sistema de IA, así como los datos de entrada para su funcionamiento, validación y prueba. Esta información incide directamente en la calidad y robustez del sistema, así como respecto de la posibilidad de controlar sesgos, errores o posibles discriminaciones. Cuando el sistema trata datos personales, cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado se ha de facilitar información sobre "las categorías de datos personales de que se trate" (artículo 14.1º d) y "la fuente de la que proceden los datos personales y, en su caso, si proceden de fuentes de acceso público" (artículo 14.2º f). Como señala la AEPD también ha de haber "especial indicación de los datos especialmente protegidos"<sup>52</sup>. También la AEPD en su Guía de Auditoría de IA señala que hay que evaluar si "el origen de los datos está documentado y existe un mecanismo para informar" y "Las características de los datos usados para entrenar al componente IA están identificadas, documentadas y adecuadamente justificadas."<sup>53</sup> Y si además el sistema IA público adopta decisiones automatizadas con datos personales (art. 22 RGPD) hay que informar con detalle de los datos empleados para la toma de decisión, más allá de la categoría, y en particular información sobre los plazos de uso de los datos (su antigüedad) (AEPD)<sup>54</sup>: qué fuentes de

50 GRUPO DEL ARTÍCULO 29: *Directrices sobre decisiones automatizadas* ... cit.

51 Comisionado Federal para la Protección de Datos y Libertad de Información, "Transparenz der Verwaltung ... cit. págs. 3-4.

52 AEPD: *Guía para el cumplimiento del deber de informar*, ... cit. pág. 15.

53 AEPD: *Requisitos para Auditorías* ... cit. págs. 15-16.

54 AEPD: *Adecuación al RGPD* ... cit. pág. 23.

datos de qué organizaciones se utilizan para este fin, y cuál es su calidad (Países Bajos), las categorías de datos que se han utilizado o se utilizarán en la elaboración de perfiles o el proceso de toma de decisiones y por qué estas categorías se consideran pertinentes (G29)<sup>55</sup>. La importancia relativa que cada uno de ellos tiene en la toma de decisión y la calidad de los datos de entrenamiento y el tipo de patrones utilizados.

La obligación de información sobre los datos del sistema IA está contemplada también en el RIA. Así, el artículo 10 RIA establece una serie de directrices generales referidas al tratamiento de los datos y el artículo 13 RIA obliga a los proveedores a informar a los usuarios de "especificaciones relativas a los datos de entrada, o cualquier otra información pertinente en relación con los conjuntos de datos de entrenamiento, validación y prueba usados, teniendo en cuenta la finalidad prevista del sistema de IA". También el RIA impone a los proveedores de sistemas que quede claramente documentada una "descripción detallada" respecto de los datos de entrenamiento, validación y prueba ((Anexo IV. 1).)

En Reino Unido, el ICO de manera bastante precisa detalla para el sector público que ha de haber transparencia sobre los datos<sup>56</sup>. Es por ello que requiere que se documenten y registren datos de entrada y su uso efectivo y relevancia<sup>57</sup>, se describa la calidad de los datos y cómo se examinó<sup>58</sup>. De igual modo que se describan,

**55** GRUPO DEL ARTÍCULO 29: *Directrices sobre decisiones automatizadas...* cit.

**56** ICO: *Algorithmic transparency data standard...* cit. Así, : -el nombre de los conjuntos de datos que utilizó, si corresponde (4.1); una descripción general de los datos utilizados para entrenar y ejecutar la herramienta, incluida -una descripción de las categorías que se usaron para entrenar, probar u operar el modelo, por ejemplo, 'edad', 'dirección', etc. (4.2); la URL de los conjuntos de datos que ha utilizado, si está disponible (4.3); cómo y por qué recopila datos, o cómo y por qué los datos fueron recopilados originalmente por otra persona (4.4); los acuerdos de intercambio de datos que tiene vigentes (4.5); detalles sobre quién tiene o tendrá acceso a estos datos y durante cuánto tiempo se almacenan y en qué circunstancias (4.6)

**57** *Directrices para el sector público ...* cit. Se afirma "Registre los datos de entrada (datos/conjuntos de datos de origen) utilizados y utilice sólo los datos necesarios. Documente y registre esto: La documentación técnica especifica las fuentes de datos utilizadas. - Se han definido los datos de entrada (datos fuente/conjuntos de datos) que se utilizan. - Los datos utilizados son relevantes. -Los datos utilizados y su relevancia están documentados."

**58** *Ibidem* "Describa la calidad de la(s) fuente(s) de datos utilizada(s) y si la(s) fuente(s) de datos es(son) de calidad suficiente para el propósito para el que se utiliza. En una "inmersión profunda en los datos" y también durante la anterior contención del riesgo, se examinó y explicó a fondo la calidad de las fuentes de datos. La documentación técnica también describe cómo se examinó la calidad de los datos. Sólo se incluyen en el modelo fuentes de datos de suficiente calidad."

registren y documenten las decisiones sobre la inclusión o no de determinados datos por su calidad o suficiencia. En Francia, el Etalab detalla la información sobre "datos procesados", "Fuente de los datos": "¿Quién proporciona los datos (el usuario, otra administración, etc.)? ¿Cómo se proporcionan (un archivo, una API, etc.)? [...]" o "¿Cómo se recogen los datos procesados?".<sup>59</sup>

En algunos casos ya no sólo es precisa la transparencia, sino que es la ley misma la que debe precisar el "tipo y alcance de los datos que se pueden utilizar en el análisis o evaluación de datos automatizados [...] la reserva legal también se aplica a este respecto", respecto de sistemas automatizados con fines policiales (TC Alemán en Sentencia de 16 de febrero de 2023, &t119, 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20)<sup>60</sup>.

Mención aparte merece el tema de los *datos inferidos*, esto es, los datos, información o conocimiento sobre una persona física que se infieren u obtienen a partir de tratar sus datos, por lo general con sistemas automatizados y de IA. Se trata de una cuestión con cierta complejidad que aconseja una mejor regulación o criterios, pero siempre partiendo de que se tratará de datos personales sobre los que habrá que informar, sin perjuicio de posibles límites -regulados por ley- en razón de la Constitución y del artículo 23 RGPD.

Hay que facilitar transparencia sobre la tipología y especificaciones técnicas del sistema IA y, en su caso, sobre el código fuente.

Además de los datos, hay que facilitar transparencia sobre la tipología y especificaciones técnicas del sistema IA y, en su caso, sobre el código fuente. Respecto de los sistemas automatizados en el sector público, únicamente se ha de informar en sede electrónica con una "descripción de su diseño y funcionamiento" (arts. 13 y 11. 1. I) Decreto 203/2021). Poco más aporta la Ley 1/2022, de 13 de abril, valenciana que exige la publicidad activa de una "descripción de manera comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican [...] de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad." (art. 16 I).

<sup>59</sup> ETALAB: *Expliquer les algorithmes publics*, cit. pág. 19.

<sup>60</sup> Así puede seguirse mi estudio sobre la misma "Una regulación legal y de calidad para los análisis automatizados de datos o con inteligencia artificial. Los altos estándares del Tribunal Constitucional alemán y otros tribunales, que no se cumplen ni de lejos en España", en *Revista General de Derecho Administrativo*, RGDA Iustel, RGDA Iustel, nº 63, 2023.

La resolución del Expediente 551-2023 del Consejo de Transparencia obliga al Ministerio del Interior a facilitar "La especificación técnica de dicha aplicación y/o cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación" del famoso Sistema VioGén.

Desde diferentes organismos extranjeros concretan la información a facilitar del tipo de modelos y algoritmos, sus módulos, grado de madurez, métricas o sistema de entrenamiento.<sup>61</sup> En Países Bajos incluye transparencia sobre el método de análisis utilizado y se mide su precisión.<sup>62</sup> También sobre cómo se entrena el algoritmo<sup>63</sup>. El ICO requiere dar información sobre si la herramienta está en la etapa de idea, diseño, desarrollo, producción o retirada, incluida la fecha y hora en que se creó y cualquier actualización<sup>64</sup>. También en Francia se detalla qué información técnica hay que facilitar.<sup>65</sup>

El acceso al "código fuente" del sistema IA puede ser especialmente conflictivo. Cerrillo<sup>66</sup> señala que dar acceso al mismo no conlleva necesariamente conocer cómo funciona o cómo ha llegado a un determinado resultado. La Recomendación UNESCO lo reserva para supuestos especiales en los que se "puede requerir también que se compartan códigos o conjuntos de datos." Unesco (nº 39). La propuesta de normativa de la ELI regula las

---

**61** Ministerie van Binnenlandse: *Impact Assessment... cit.* ; ICO, *Algorithmic transparency data standard... cit.*

**62** "La documentación técnica describe el método o métodos utilizados. Se explicó el método de análisis utilizado. Se midió y describió la precisión del método analítico". *Directrices para el sector público ... cit.*

**63** Ministerie van Binnenlandse: *Impact Assessment... cit.*

**64** ICO: *Algorithmic transparency data standard... cit.*

**65** El ETALAB (*Expliquer les algorithmes publics, ... cit.* pág. 19) para el registro de algoritmos dedica un apartado sobre "Información sobre el funcionamiento interno del algoritmo" (4.2.4), con indicación de "Tipo de algoritmo", "si se trata de un sistema de reglas (las reglas de cálculo están codificadas por personas) o de un algoritmo basado en aprendizaje automático." "Detalle las operaciones técnicas realizadas por el algoritmo. Esta categoría puede ser simple o compleja, según el tipo de algoritmo utilizado", así como "enlaces a repositorios de código fuente o un diagrama de flujo".

**66** CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí: "La transparencia de los algoritmos ... cit. pág. 68.

reservas al acceso al código fuente<sup>67</sup>. Respecto del acceso al código fuente, el programa o software que en su caso acompaña al sistema IA, cabe remitir a la rica experiencia comparada especialmente de Francia e Italia que recientemente ha analizado Gutiérrez.<sup>68</sup> La guía del Etalab hace referencia a la posible remisión al código fuente.

### 3. Transparencia sobre las garantías del sistema y sus responsables.

Otra información que puede ser esencial es la relativa a las garantías del sistema de IA.

Habrà de informarse de la existencia de instrumentos de análisis de riesgos realizados, como puedan ser los relativos a la protección de datos, análisis de riesgos, estudios de impacto.

Otra información que puede ser esencial es la relativa a las garantías del sistema de IA. Así, en general la Recomendación Unesco (nº 39) apunta a la transparencia "sobre la existencia o no de garantías adecuadas (como medidas de seguridad o de equidad)." En su caso, habrá de informarse de la existencia de instrumentos de análisis de riesgos realizados, como puedan ser los relativos a la protección de datos, análisis de riesgos, estudios de impacto. La Recomendación UNESCO 2021 afirma el principio de la transparencia de las evaluaciones de impacto (nº 51 y 53): "las evaluaciones del impacto ético deberían ser transparentes y abiertas al público, cuando proceda" (nº 53). Por ejemplo, para el caso de Barcelona se obliga a difundir a la ciudadanía "Los estudios de impacto algorítmico llevados a cabo por el Consejo Asesor (sólo de los sistemas que acaben siendo licitados)". También los "informes de auditoría algorítmica". También el ICO para el sector público señala que se facilite información sobre los estudios de impacto y enlace a la evaluación o un resumen, si está disponible<sup>69</sup>. No obstante, puede haber límites a esta publicidad

<sup>67</sup> Su artículo 8.3º propuesto, señala que "El acceso al código fuente y a los conjuntos de datos de formación y ensayo podrá limitarse o restringirse totalmente cuando sea necesario para salvaguardar los intereses y derechos legítimos de la autoridad de ejecución, del proveedor del sistema o de terceros." EUROPEAN LAW INSTITUTE (ELI): *Model Rules on Impact Assessment of Algorithmic Decision-Making Systems Used by Public Administration*, European Law Institute, Universidad de Viena, 2022, [https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user\\_upload/p\\_eli/Publications/ELI\\_Model\\_Rules\\_on\\_Impact\\_Assessment\\_of\\_ADMSs\\_Used\\_by\\_Public\\_Administration.pdf](https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf)

<sup>68</sup> GUTIÉRREZ DAVID, M. Estrella: "Acceso al código fuente y a los algoritmos de las Administraciones inteligentes. Lecciones a partir de experiencias comparadas", en Cotino Hueso L. y Castellanos J. (coords.), *Transparencia y explicabilidad... cit.*

<sup>69</sup> ICO (Information Commissioner Office), *Algorithmic transparency data standard... cit.*

como recoge el *European Law Institute*.<sup>70</sup> El punto de partida es que se justifique la no publicidad de estos instrumentos.

Respecto de *las medidas y mitigaciones frente a riesgos*, también el ICO apunta que se dé "una descripción detallada de los riesgos comunes para su herramienta, que incluya: los nombres de los riesgos comunes (5.5); una descripción de cada riesgo identificado (5.6). Y que se "proporcione una descripción detallada de las acciones que ha adoptado para mitigar los riesgos" (5.7)<sup>71</sup>. En este apartado de garantías, cabe incluir *la información sobre supervisión humana y auditorías*. Así, siguiendo al ICO, se deben dar detalles específicos sobre cuándo y cómo un ser humano revisa o verifica la decisión automatizada (2.7).

También el registro neerlandés de algoritmos incluye apartados referentes al sistema de control, el nivel de intervención humana y el análisis de riesgos y evaluaciones de impacto realizadas. También hay que informar de garantías como el "proceso de apelación y revisión. Describa cómo permite que los miembros del público revisen o apelen una decisión. (3.5)".<sup>72</sup> En el caso del artículo 22 RGPD respecto de decisiones IA con tratamientos de datos personales con IA, las autoridades incluyen la obligación de dar información sobre la "existencia o no de supervisión humana cualificada" y "La referencia a auditorías, especialmente sobre las posibles desviaciones de los resultados de las inferencias, así como la certificación o certificaciones realizadas sobre el sistema de IA. En el caso de sistemas adaptativos o evolutivos, la última auditoría realizada."<sup>73</sup>

Igualmente el registro ha de integrar información sobre responsables, proveedores y usuarios de los sistemas. A la hora de informar sobre quién, se tratará de informar sobre cuál es la entidad que ha desarrollado el sistema o cuál es el proveedor del sistema de IA de alto riesgo. Para los usuarios del sistema, el futuro AIA en

Cuál es la entidad que ha desarrollado el sistema o cuál es el proveedor del sistema de IA de alto riesgo.

<sup>70</sup> En su artículo 8. 1º menciona la "confidencialidad de los datos y la información relativa o perteneciente a las personas y entidades implicadas en el proceso de evaluación" (art. 8.1º). ELL, *Model Rules ... cit.*

<sup>71</sup> ICO; *Algorithmic transparency data standard... cit.*

<sup>72</sup> *Ídem.*

<sup>73</sup> AEPD: *Adecuación al RGPD ... cit.* pág. 23.

Quién es responsable de implementar la herramienta, la organización, el equipo responsable de la herramienta; propietario principal responsable; proveedor externo o cualquier tercero involucrado.

su artículo 13. 3º a) obliga al proveedor a especificar la información sobre "a) la identidad y los datos de contacto del proveedor y, en su caso, de su representante autorizado". Ya de cara al público en general crea la "Base de datos de la UE para sistemas de IA de alto riesgo (art. 51 AIA) y la información de esta base de datos "será accesible para el público" (art. 60.2º).

Para el ICO<sup>74</sup> hay que informar sobre quién es responsable de implementar la herramienta, la organización, el equipo responsable de la herramienta; propietario principal responsable; proveedor externo o cualquier tercero involucrado. Se ha de informar también si la herramienta ha sido desarrollada externamente. Incluso hay que identificar el número de Registro Mercantil de su proveedor externo y el papel desarrollado y los términos de su acceso a cualquier dato del gobierno. En Francia el Etalab impone informar sobre "la administración responsable de la decisión"<sup>75</sup> en la mención explícita obligatoria y para el registro de algoritmos: Nombre de la administración/Dirección/departamento responsable/Contacto en la administración de que se trate<sup>76</sup>.

En el caso nada infrecuente de que el sistema IA trate datos personales, el artículo 13 RGPD obliga a facilitar información sobre el responsable y, en su caso, de su representante, y también hay que facilitar los datos de contacto del delegado de protección de datos. Cabe recordar que el usuario del sistema IA es el responsable del tratamiento de datos. Y si comunica datos personales a un tercero (como por ejemplo, datos inferidos por el sistema IA relacionados con el afectado), también el dicho precepto obliga a facilitar la información del destinatario.

Para los -habituales- *supuestos de contratación de los algoritmos públicos*, Access Now recomienda "la publicación del propósito del sistema, los objetivos, los parámetros y otra informa-

---

<sup>74</sup> ICO: *What do we need to do to ensure lawfulness, fairness, and transparency in AI systems?*, ICO, 2021, <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/key-dp-themes/guidance-on-ai-and-data-protection/what-do-we-need-to-do-to-ensure-lawfulness-fairness-and-transparency-in-ai-systems/> Además de los reiterados. También, de especial interés, ICO y Alan Turing Institute, *Explaining decisions made with Artificial Intelligence*, 2020, <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/key-dp-themes/explaining-decisions-made-with-ai/>

<sup>75</sup> ETALAB: *Expliquer les algorithmes publics*, cit. pág. 15.

<sup>76</sup> *Ibidem*, pág. 18.

ción para facilitar la comprensión del público. La contratación debe incluir un periodo para los comentarios del público, y los Estados deben ponerse en contacto con los grupos potencialmente afectados cuando sea pertinente para garantizar la oportunidad de hacer aportaciones.<sup>77</sup> Como es sabido, en el ámbito de contratación existen particulares obligaciones de transparencia. En cualquier caso, siguiendo a Gutiérrez, procedería dar información sobre cómo se han adquirido e implementado esos sistemas de decisión algorítmica (mediante desarrollos *in house* o mediante licitación)<sup>78</sup>. Igualmente, sería preciso lograr vías para poder hacer un seguimiento de las contrataciones públicas.

La Ley 1/2022 valenciana, en lo que es su aspecto más débil, simplemente obliga a informar de "el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad." (art. 16 l).

## VI. Límites a la información a facilitar.

En la guía del gobierno del Reino Unido sobre transparencia algorítmica<sup>79</sup> se detallan las tres razones principales que justifican la no publicación de parte de la información referente a los sistemas de inteligencia artificial: riesgos de ciberseguridad, protección de los derechos de propiedad intelectual y la eficacia operativa y evitación de "trampas". En este sentido se afirma que puede justificarse la limitación de la información que se publica sobre el sistema en aquellos casos en que proporcionar demasiada información sobre cómo funciona una herramienta algorítmica, o los detalles de los conjuntos de datos en los que se basa, podría comprometer la eficacia operativa de la herramienta. Por ejemplo, un usuario malintencionado

Tres razones principales que justifican la no publicación de parte de la información referente a los sistemas de inteligencia artificial: riesgos de ciberseguridad, protección de los derechos de propiedad intelectual y la eficacia operativa y evitación de "trampas".

77 ACCESS NOW: "Human Rights in the Age of Artificial Intelligence", Access Now, 2018, nº 9, pág. <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/11/AI-and-Human-Rights.pdf>

78 GUTIÉRREZ DAVID, M. Estrella: "Administraciones inteligentes y acceso...cit. pág. 48.

79 GOV.UK: "Algorithmic Transparency... cit.

podría modificar su comportamiento para evitar activar una alerta de fraude. En todo caso el informe insiste en que resulta necesario publicar toda la información que sea posible y limitar la información no publicada a aquellos elementos cuya ocultación sea necesaria para evitar los riesgos indicados. Asimismo, cuando se omita la publicación de parte de la información, debe indicarse las razones por las que la transparencia se encuentra limitada.

No es posible en este estudio adentrarse en el terreno de los límites a la transparencia algorítmica. Como punto de partida, potencialmente de forma voluntaria las administraciones pueden dar difusión activa a toda la información algorítmica "cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública." (art. 5. 1º Ley 19/2013). En todo caso, "serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15." (art. 5. 3º Ley 19/2013). En principio, en todos los casos de uso público de IA, ya sean desarrollos propios o desarrollos para el sector público, se tratará de información pública (art. 13 Ley 19/2013, "contenidos [...] cualquiera que sea su formato o soporte [...] elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"). No obstante, pueden concurrir causas de inadmisión (art. 18) o límites aplicables (arts. 14 y 15). Es por ello aconsejable que la legislación regule las obligaciones de publicidad activa y habilite o esclarezca qué información debe difundirse proactivamente, aclarando posibles dudas que puedan surgir. Resultará especialmente aconsejable que la transparencia incluya los motivos por los que se considera que una información concreta no debe ser difundida. Las autoridades en su caso judiciales también podrán requerir información cuando se considere preciso, sin perjuicio de las fórmulas de secreto y reserva que puedan concurrir. Cabe señalar que -en ocasiones lamentablemente- no es extraño que las autoridades públicas consideren esta información algorítmica materia clasificada, por lo que concurrirá la normativa de secretos oficiales y se

hará mucho más complejo el acceso a esta información<sup>80</sup>. Las resoluciones de las autoridades de transparencia a requerimientos de información sobre algoritmos públicos desde 2017 son variables.<sup>81</sup>

Las resoluciones de las autoridades de transparencia a requerimientos de información sobre algoritmos públicos desde 2017 son variables.

## VII. Para concluir. La importancia de crear registros de algoritmos públicos.

Facilitar proactivamente información sobre de la automatización del sector público y su uso de algoritmos es sin duda una garantía ante su uso. Para dar publicidad activa a los algoritmos públicos, hay que generar registros públicos de algoritmos, se trata de bases de datos accesibles al público que contienen información detallada sobre los algoritmos utilizados por las en-

<sup>80</sup> Me remito a la investigación coordinada por el equipo liderado por Lucía Martínez Garay Universidad de Valencia-Amnistía Internacional sobre sistemas IA públicos del ámbito policial y penitenciario. En concreto, derechos de acceso ejercidos por uno de los miembros del equipo frente a la Guardia Civil (Exp. Transp. nº 062893) y los Mossos d'Esquadra (19 de noviembre de 2021, respuesta 18 de enero de 2022). En el caso de la Guardia Civil, se afirma que los sistemas de identificación biométrica quedan afectados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, ampliado por Acuerdos de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, y se otorga el carácter de "Reservado" a aquella información relativa a "las plantillas de personal y medios y de equipo de las Unidades". En el caso de solicitud de información sobre Sistema Automático de Identificación Biométrica (ABIS) (nº expediente: 001-062892, la denegación es en razón del artículo 14 Ley 19/2013. Como se señala en la siguiente nota a pie de página, en agosto de 2023 el Consejo estatal sí que ha estimado una reclamación similar.

<sup>81</sup> Sobre el derecho de acceso respecto de algoritmos, en clave española y especialmente comparada, cabe seguir los trabajos de Gutiérrez David ya citados y, entre otros, VESTRI, Gabriele: "Denegación vs. Derecho de acceso al código fuente en los sistemas algorítmicos. Una perspectiva jurídico-administrativa", en *Transparencia y explicabilidad...* cit. págs. 111-133. Es conocido el caso Bosco, bono social eléctrico.

El acceso a información reclamado por Civio fue denegado por el Consejo de Transparencia (Resolución 701/2018, de 18 de febrero de 2019) y por Sentencia 143/2021 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo. Pese a esta resolución negativa, cabe señalar que son diversas las resoluciones favorables al acceso a la información algorítmica pública, como la pionera de la GAIP catalana, Resolución 200/2017, de 21 de junio, o en el Consejo Estatal, la resolución favorable al acceso al algoritmo para el cálculo de las pensiones de la TGSS, Resolución 058/2021 y más recientemente, la resolución del Expediente 551-2023 del Consejo de Transparencia obliga al Ministerio del Interior a facilitar "La especificación técnica de dicha aplicación y/o cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación" del famoso Sistema VioGén.

Esta transparencia algorítmica puede generar dinámicas positivas no sólo hacia el exterior, sino también dentro de la organización administrativa.

El establecimiento de un registro de algoritmos y publicidad activa debe ser un proceso dinámico. No se trata sólo de implantar el sistema en un momento dado, sino que debe integrar mecanismos para la actualización, evaluación y revisión periódica de la información contenida.

tidades gubernamentales en la toma de decisiones. Merced a esta transparencia se puede dar una supervisión y control efectivos por los ciudadanos, investigadores y expertos en la materia. Asimismo también puede facilitar que se involucre a los colectivos y sectores potencialmente afectados por los sistemas algorítmicos, tanto en su diseño como especialmente en el control de su uso.

Esta transparencia algorítmica puede generar dinámicas positivas no sólo hacia el exterior, sino también dentro de la organización administrativa. Así, la necesidad de preparar y presentar la información para el registro de algoritmos lleva a que en el sector público se perciba que hay un control en el diseño e implantación de estos sistemas. Permite también el control tecnológico de los mismos por las entidades internas responsables. También, el mapeo y localización de los algoritmos públicos puede vincularse a materias afines, como es el cumplimiento de las diversas normativas aplicables como ciberseguridad, protección de datos, contratación, propiedad intelectual o la futura normativa europea para la IA de alto riesgo. Asimismo, dentro de la organización, el establecimiento de un registro de algoritmos impone realizar análisis y evaluación del riesgo y, como consecuencia, introduce la cultura organizativa del establecimiento de requerimientos y garantías en razón del riesgo. Ello es clave para la prevención y garantía de los derechos ante los avances y disrupción digital.

El establecimiento de un registro de algoritmos y publicidad activa debe ser un proceso dinámico. No se trata sólo de implantar el sistema en un momento dado, sino que debe integrar mecanismos para la actualización, evaluación y revisión periódica de la información contenida.

## VIII. Bibliografía.

-ACCESS NOW: "Human Rights in the Age of Artificial Intelligence", Access Now, 2018, nº 9, pág. <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/11/AI-and-Human-Rights.pdf>

-AEPD: *-Adecuación al RGPD de tratamientos que incorporan Inteligencia Artificial. Una introducción*, de febrero 2020, pág 22. <https://www.aepd.es/media/guias/adequacion-rgpd-ia.pdf>.

-*Guía para el cumplimiento del deber de informar*, <https://www.aepd.es/es/media/guias/guia-modelo-clausula-informativa.pdf>

-*Requisitos para Auditorías de Tratamientos que incluyan IA*, 2021, págs. 15-16 <https://www.aepd.es/es/media/guias/requisitos-auditorias-tratamientos-incluyan-ia.pdf>

-ALGORITHM REGISTER: *Guidance for European Cities: Getting started with an Algorithm Register*. Disponible en: <https://www.algorithmregister.org/guidance>

-BOET SERRANO, Paula y DONALDSON CARBÓN, Michael: "Datos, inteligencia artificial y servicios públicos: la apuesta del Ayuntamiento de Barcelona por la transparencia algorítmica y la protección de los derechos de la ciudadanía", en COTINO HUESO, Lorenzo y CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge (coords.): *Algoritmos abiertos y que no discriminen en el sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

-BOIX PALOP Andrés y SORIANO ARNANZ, Alba: "Transparencia y control del uso de la inteligencia artificial por las administraciones públicas", BALAGUER Francisco y COTINO, Lorenzo: *Derecho público de la inteligencia artificial*, F. Jiménez Abad-Marcial Pons, 2023.

-CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: "El derecho a la participación ciudadana por medios digitales (XVI)", en Cotino Hueso, L. (dir.), *La Carta de Derechos Digitales*, Tirant lo Blanch, pp. 225-250.

-CERILLO I MARTÍNEZ, Agustí: "La transparencia de los algoritmos que utilizan las administraciones públicas", *Anuario de Transparencia Local*, nº. 3, 2020, págs. 41-78.

-COTINO HUESO, Lorenzo: -"Hacia la transparencia 4.0: el uso de la inteligencia artificial y big data para la lucha contra el fraude y la corrupción y las (muchas) exigencias constitucionales", en RAMIÓ, Carles (coord.): *Repensando la administración digital y la*

*innovación pública*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2021. <https://links.uv.es/FUW2pz6>

-Derechos ante la administración digital y la inteligencia artificial (XVIII Y XV)", (ed.): *La Carta de Derechos Digitales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, págs. 251-284.

-"Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial y "compañía" (comunicación, interpretabilidad, inteligibilidad, auditabilidad, testabilidad, comprobabilidad, simulabilidad...). Para qué, para quién y cuánta", en COTINO HUESO, Lorenzo y CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge (coords.): *Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022. acceso

-"Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida", *Revista Española de la Transparencia*, Núm. 16 (Primer semestre. Enero - junio 2023). acceso

-"Los usos de la IA en el sector público, su variable impacto y categorización jurídica" *Revista Canaria de Administración Pública*, nº 1, 2023, págs. 211-242, acceso revista, acceso artículo

-"Una regulación legal y de calidad para los análisis automatizados de datos o con inteligencia artificial. Los altos estándares del Tribunal Constitucional alemán y otros tribunales, que no se cumplen ni de lejos en España", en *Revista General de Derecho Administrativo, RGDA lustel*, RGDA lustel, nº 63, 2023. acceso

-(coord.) *La implantación de la transparencia algorítmica. Informe para la implantación del registro de algoritmos públicos y el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Ley 1/2022 valenciana de transparencia*, realizado por A. Boix, J. Jorge Castellanos, L. Cotino, A. Palma y A. Soriano Acceso completo

-ETALAB: *Expliquer les algorithmes publics*, Etalab, 2022, <https://guides.etalab.gouv.fr/pdf/guide-algorithmes.pdf>

-EUROPEAN LAW INSTITUTE (ELI): *Model Rules on Impact Assessment of Algorithmic Decision-Making Systems Used by Public Administration*, European Law Institute, Universidad de Viena, 2022,

[https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user\\_upload/p\\_eli/Publications/ELI\\_Model\\_Rules\\_on\\_Impact\\_Assessment\\_of\\_ADMSs\\_Used\\_by\\_Public\\_Administration.pdf](https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf)

-FJELD, *et. al.* J.: "Principled Artificial Intelligence: Mapping Consensus in Ethical and Rights-based Approaches to Principles for AI", Berkman Klein Center for Internet & Society Research at Harvard University. January, 2020

-FREEMAN ENGSTROM D.y otros: "Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies. Report submitted to the Administrative conference of the United States", *NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 20-54*, 2020.

-GOV.UK: "Algorithmic Transparency Recording Standard - Guidance for Public Sector Bodies". <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-for-organisations-using-the-algorithmic-transparency-recording-standard/algorithmic-transparency-recording-standard-guidance-for-public-sector-bodies>

-GRUPO DEL ARTÍCULO 29: *Directrices sobre decisiones automatizadas de 6 de febrero de 2018*, <https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-12/wp251rev01-es.pdf>

-GUTIÉRREZ DAVID, M. Estrella: -"Acceso al código fuente y a los algoritmos de las Administraciones inteligentes. Lecciones a partir de experiencias comparadas", en Cotino Hueso L. y Castellanos J. (coords.), *Transparencia y explicabilidad... cit.*

-"Administraciones inteligentes y acceso al código fuente y los algoritmos públicos. Conjuro de riesgos de cajas negras decisoriales", en *Derecom*, nº 31, págs. 19-105, 2021, <http://www.derecom.com/derecom/>

-ICO (Information Commissioner Office): -*Algorithmic transparency data standard*, ICO, 2021 (julio 2022), <https://www.gov.uk/government/collections/algorithmic-transparency-standard>. Así se detalla la información de segundo nivel.

-*What do we need to do to ensure lawfulness, fairness, and transparency in AI systems?*, ICO, 2021, <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/key-dp-themes/guidance-on-ai-and-data-protection/what-do-we-need-to-do-to-ensure-lawfulness-fairness-and-transparency-in-ai-systems/>

-JIMÉNEZ LÓPEZ, Jesús: "Oscuridad algorítmica en el sector público", en VESTRI, Gabriele: *Disrupción tecnológica en la administración pública retos*, Aranzadi, Cizur 2022.

-MARTÍN DELGADO, Isaac: "La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica", E. Gamero (Dir.), *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 131-194.

-Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerio del Interior y Relaciones del Reino): *Impact Assessment. Mensenrechten en Algoritmes (Evaluación de impacto. Derechos humanos y algoritmos)*, julio, 2021, apartado, 2B.4 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes/IAMA.pdf>

-Ministerie van Justitie en Veiligheid (Ministerio de Justicia y Seguridad), Rijksoverheid (Gobierno central): *Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses (Pautas para la aplicación de algoritmos por parte de los gobiernos y educación pública sobre análisis de datos)*, Directiva (Richtlijn), de 08-03-2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2021/09/24/richtlijnen-voor-het-toepassen-van-algoritmen-door-overheden-en-publieksvoorlichting-over-data-analyses#:~:text=Rijksoverheid-,Richtlijnen%20voor%20het%20toepassen%20van%20algoritmen,en%20publieksvoorlichting%20over%20data%2Danalyses.&text=Doel%20van%20de%20richtlijnen%20is,de%20publieksvoorlichting%20daarbij%20door%20overheden>

-MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Información algorítmica en el ámbito laboral. Guía práctica y herramienta sobre la obligación empresarial de información sobre el uso de algorit-*

mos en el ámbito laboral, Gobierno de España, Mayo 2022, [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2022/100622-Guia\\_algoritmos.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2022/100622-Guia_algoritmos.pdf)

-MISURACA, G.: *AI Watch. Artificial Intelligence in public services. Overview of the use and impact of AI in public services in the EU*, Joint Research Centre, Unión Europea. JRC, 2020

-ODISEIA (L. Cotino Hueso, coord.): *Documento propuestas mejora Carta Derechos Digitales*, diciembre 2021, <https://links.uv.es/Twqnt2U>

-PALMA ORTIGOSA, Adrián y CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: "Gobernanza pública en materia algorítmica: una propuesta de formulación de los registros públicos", en *Algoritmos abiertos y que no discriminen...* cit.

-PALMA ORTIGOSA, Adrián: *Decisiones automatizadas y protección de datos personales. Especial atención a los sistemas de inteligencia artificial*, Dykinson, 2022.

-SIMÓN CASTELLANO, Pere: -"Las evaluaciones de impacto algorítmico en los derechos fundamentales: hacia una efectiva minimización de sesgos", en *Algoritmos abiertos y que no discriminen...* cit. también de referencia, MANTELERO, Alessandro: *Beyond Data. Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment*, Springer, Information Technology and Law Series IT&LAW 36, 2022.

-*La evaluación de impacto algorítmico en los derechos fundamentales*, Aranzadi, 2023.

-TANGI L. y otros: *AI Watch European landscape on the use of Artificial Intelligence by the Public Sector*, JRC, Luxembourg, 2022.

-VESTRI, Gabriele: -"Denegación vs. Derecho de acceso al código fuente en los sistemas algorítmicos. Una perspectiva jurídico-administrativa", en *Transparencia y explicabilidad...* cit. págs. 111-133.

- "La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica: Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 56, Zaragoza, 2021, págs. 368-398.

## Resumen.

Se aborda la escasa regulación de la transparencia algorítmica, destacando la pionera regulación en la Comunitat Valenciana. Se propone no limitar la transparencia solo a la inteligencia artificial y a su uso en el procedimiento, sino extenderla a los algoritmos utilizados por el sector público. Se proponen los elementos básicos de implantación de registros de algoritmos: proponiendo una estructura orgánica; la recopilación y búsqueda proactiva de información de algoritmos públicos, así como la evaluación y clasificación del impacto y riesgo. Se detalla la información a difundir, incluyendo la finalidad, incidencia en las decisiones públicas y lógica del sistema; datos de entrenamiento, de entrada y datos inferidos, así como el acceso al código fuente y especificaciones técnicas. También, la transparencia sobre las garantías del sistema y sus responsables. Finalmente, se señalan los límites a la transparencia algorítmica.

## Resum.

S'aborda l'escassa regulació de la transparència algorítmica, destacant la regulació pionera a la Comunitat Valenciana. Es proposa no limitar la transparència a la intel·ligència artificial i al seu ús en el procediment, sinó estendre-la als algoritmes utilitzats pel sector públic. Es proposen els elements bàsics d'implantació de registres d'algoritmes: proposant una estructura orgànica; la recopilació i la cerca proactiva d'informació d'algoritmes públics, així com l'avaluació i la classificació de l'impacte i el risc. Es detalla la informació a difondre, incloent-hi la finalitat, incidència en les decisions públiques i lògica del sistema; dades d'entrenament, d'entrada i dades inferides, així com l'accés al codi

font i les especificacions tècniques. També, la transparència sobre les garanties del sistema i els seus responsables. Finalment, s'indiquen els límits a la transparència algorítmica.

### **PALABRAS CLAVE**

Transparencia, derecho de acceso, algoritmos públicos, inteligencia artificial.

### **PARAULES CLAU**

Transparència, dret d'accés, algoritmes públics, intel·ligència artificial.

# La Alianza para el Go- bierno Abier

to. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Go-  
bierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el  
prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat  
Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza  
para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto  
desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Co-  
munitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La  
Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno  
Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma  
de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana.  
La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobier-  
no Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma  
de la Comunitat Valenciana. La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valencia-

# La Alianza para el Gobierno Abierto desde el prisma de la Comunitat Valenciana<sup>1</sup>

JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT  
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional. Universitat de València

## Sumario.

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y SU ORIENTACIÓN LOCAL. III. LA INTEGRACIÓN VALENCIANA EN LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO. 1. El I Plan de Acción de la Comunidad Valenciana (2022-2023). 2. Sobre la evaluación del Plan. IV. CONCLUSIONES.

## I. Introducción.

Antes de abordar la inserción de la Comunidad Valenciana en la Alianza para el Gobierno Abierto conviene detenerse en explicar algunos elementos clave para la mejor comprensión de la actividad valenciana en este organismo. Así, Imormino nos aproxima al concepto de gobierno abierto indicando que su origen se remonta a 1957, cuando Wallace Parks publicó "The open government principle: applying the right to know under the constitution" en *The George Washington Law Review*. Si bien nos señala Imormino que el autor no estableció una definición preci-

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco de las investigaciones del Grupo de Investigación "Régimen jurídico constitucional de las libertades, el gobierno abierto y el uso de las nuevas tecnologías - clrfoguit" (GIUV2016-270) del que el autor forma parte.

Fue en 2009 cuando el concepto de gobierno abierto adquirió notoriedad a nivel internacional. Ese año, el Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, emitió el documento denominado "Memorandum of transparency and open government", de 21 de enero, en el que el presidente manifestó el compromiso de su administración con la promoción de la apertura del gobierno, la transparencia, la participación pública y la colaboración, con el fin de fortalecer la democracia.

Aquellas entidades que han desarrollado planes de gobierno abierto o se han postulado para profundizar en estos aspectos lo que han conseguido es afianzar su compromiso democrático con la ciudadanía, permitiendo una mayor interacción entre la administración y todos los ciudadanos, verdaderos protagonistas de los entornos democráticos.

sa en ese momento, sí que estableció una conexión entre este concepto y la accesibilidad a la información gubernamental y la obligación de rendir cuentas. Sin embargo, fue en 2009 cuando el concepto de gobierno abierto adquirió notoriedad a nivel internacional. Ese año, el Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, emitió el documento denominado "Memorandum of transparency and open government", de 21 de enero, en el que el presidente manifestó el compromiso de su administración con la promoción de la apertura del gobierno, la transparencia, la participación pública y la colaboración, con el fin de fortalecer la democracia<sup>2</sup>. En consecuencia, debido a la iniciativa de la Administración Obama de promover una mayor proximidad entre el gobierno y la ciudadanía, varios países occidentales implementaron políticas semejantes. Por esta razón, se considera la creación de este Memorándum como el punto de partida del nuevo concepto de Gobierno Abierto, el cual empezó a ser adoptado por las democracias avanzadas en la última década. A día de hoy, este enfoque continúa en proceso de desarrollo y expansión<sup>3</sup>. Realmente el desarrollo de este concepto lo que lleva consigo es un reforzamiento democrático, que es el fundamento de toda esta implementación del gobierno abierto<sup>4</sup>.

Montero, una de las mayores expertas en gobierno abierto de nuestro país, ha trabajado con exhaustividad lo relativo a la concepción académica de este concepto. Lo que se extrae de sus estudios es que aquellas entidades que han desarrollado planes de gobierno abierto o se han postulado para profundizar en estos aspectos lo que han conseguido es afianzar su compromiso democrático con la ciudadanía, permitiendo una mayor interacción entre la administración y todos los ciudadanos, verdaderos protagonistas de los entornos democráticos. Y es que el gobierno abierto desempeña un papel fundamental en el desarrollo demo-

2 IMORMINO DE HARO, María Guadalupe: "Aportes de la filosofía del gobierno abierto para el perfeccionamiento de la planeación democrática", en Jorge CASTELLANOS CLARAMUNT (dir.): *Participación ciudadana y calidad democrática*, Tirant lo blanch, Valencia, 2022, pág. 256.

3 MONTERO CARO, María Dolores: *Gobierno abierto como oportunidad de cambio*, Dykinson, Madrid, 2020, pág. 57.

4 IMORMINO DE HARO, María Guadalupe: "Transparencia y participación ciudadana ¿equivale a Gobierno Abierto? Estudio comparado de la política pública de Gobierno Abierto en España y México desde el enfoque de derechos humanos", en Javier SIERRA RODRÍGUEZ, Fernando REVI-RIEGO PICÓN, José TUDELA ARANDA (eds.): *Escenarios de la participación ciudadana: Una visión multinivel*, Fundación Manuel Giménez Abad, Obras colectivas (22), Zaragoza, 2022, pág. 405.

crático de una sociedad. Al promover la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, crea un entorno en el que los ciudadanos pueden involucrarse activamente en la toma de decisiones y supervisar las acciones de sus líderes<sup>5</sup>. Esto no solo fortalece la confianza en las instituciones democráticas, sino que también garantiza que el gobierno sirva verdaderamente a los intereses y necesidades de la población<sup>6</sup>. En consecuencia, el gobierno abierto no solo es un pilar esencial de la democracia, sino que también impulsa la innovación, la eficiencia y la equidad en la gestión pública, creando una sociedad más inclusiva y participativa<sup>7</sup>.

## II. La Alianza para el Gobierno Abierto y su orientación local.

La Alianza para el Gobierno Abierto (en inglés, *Open Government Partnership*, de ahí que se emplee OGP para hacer referencia a la Alianza)<sup>8</sup> es una iniciativa internacional multilateral que se estableció con el propósito de promover la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación en la gestión gubernamental. Esta alianza busca fortalecer la colaboración entre gobiernos y la sociedad civil en un esfuerzo conjunto por mejorar la calidad de la gobernanza y promover prácticas gubernamentales más abiertas y responsables<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> MONTERO CARO, María Dolores: "La crisis de representatividad como oportunidad de cambio hacia un nuevo modelo. El *Open Government*", *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, núm. 17, 2019, págs. 149 a 164

<sup>6</sup> MONTERO CARO, María Dolores: *Democracia en transición: una agenda para su regeneración*, Dykinson, Madrid, 2023.

<sup>7</sup> MONTERO CARO, María Dolores: "El necesario impulso de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas como manifestación de los principios de Gobierno abierto", en Jorge CASTELLANOS CLARAMUNT (dir.): *Un estudio sobre el Estado autonómico: propuestas de mejora para el tercer decenio del Siglo XXI*, Tirant lo blanch, Valencia, 2023, págs. 89 a 112

<sup>8</sup> Para referirnos a esta entidad emplearemos la expresión "la Alianza"

<sup>9</sup> <https://www.opengovpartnership.org/>

La Alianza fue lanzada en 2011 y ha ido creciendo desde entonces, reuniendo a gobiernos de diferentes países, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes.

Los compromisos asumidos por los gobiernos locales tienden a ser más ambiciosos y suelen generar resultados más sólidos que los acuerdos a nivel estatal.

La Alianza fue lanzada en 2011 y ha ido creciendo desde entonces<sup>10</sup>, reuniendo a gobiernos de diferentes países, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes. Su objetivo es fomentar la adopción de compromisos concretos y medidas de gobierno abierto por parte de los países miembros, a través de planes de acción nacionales que se desarrollan en consulta con la sociedad civil y se implementan de manera colaborativa<sup>11</sup>.

Por tanto, la Alianza para el Gobierno Abierto se basa en una serie de principios fundamentales, como la transparencia, la participación ciudadana<sup>12</sup>, la responsabilidad y la tecnología como herramienta habilitadora<sup>13</sup>. Y su enfoque se centra en la apertura de datos gubernamentales, la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones y la lucha contra la corrupción. En esencia, la Alianza actúa como un espacio de intercambio y aprendizaje, destinado a mejorar la eficiencia y la equidad en las prácticas de gobierno abierto.

Dentro de la Alianza, existe una facción llamada OGP Local, que está compuesta por gobiernos regionales y locales<sup>14</sup>. Esta rama de la Alianza se estableció en 2016 con el propósito de acercar el gobierno a la ciudadanía, ya que los gobiernos locales suelen estar más próximos a la prestación de servicios públicos. Además, los compromisos asumidos por los gobiernos locales tienden a ser más ambiciosos y suelen generar resultados más sólidos que los acuerdos a nivel estatal<sup>15</sup>. De hecho, muchos miembros de la OGP Local trabajan en la implementación de es-

---

<sup>10</sup> En el momento de escribir estas líneas, octubre de 2023, incluye 75 países y 104 gobiernos locales, que representan a más de dos mil millones de personas, y miles de organizaciones de la sociedad civil.

<sup>11</sup> MONTERO CARO, María Dolores: "La implementación del Gobierno Abierto en España: Elaboración y ejecución de los planes de acción", *Revista española de la transparencia*, núm. 11, 2020, págs. 113 a 133.

<sup>12</sup> MONTERO CARO, María Dolores: "Nuevas oportunidades de participación en el marco del modelo de gobierno abierto", *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, vol. 68, núm. 1 (Ejemplar dedicado a: Five Centuries Sailing The Legal World (II)), 2020, págs. 425 a 447.

<sup>13</sup> LATHROP, Daniel, y RUMA, Laurel (eds.): *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Sebastopol, CA (Estados Unidos), 2010.

<sup>14</sup> Su manual está disponible en el siguiente enlace: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/02/OGP-Local-Handbook-Summary-Spanish.pdf>

<sup>15</sup> ALAMO BOLAÑOS, Arminda, y PÉREZ ARTILES, Jorge (coords.): *Participación ciudadana y gobernanza. Materiales para la facilitación*, Octaedro, Barcelona, 2019.

fuerzos y estrategias globales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU<sup>16</sup>.

Los miembros recién incorporados a la OGP Local deben presentar un plan de acción que contenga las líneas de trabajo y las acciones necesarias para implementar mejoras en áreas como el buen gobierno, la participación y la transparencia. Este plan de acción deberá estar vinculado a los ciclos electorales, siendo áreas clave de enfoque en este plan las que giren en torno a la creación de redes, la promoción de la transparencia inclusiva y el fomento de una cultura de gobierno abierto. Obviamente, el plan de acción se ha de codiseñar entre instituciones y con la sociedad civil, dado que se trata de un plan del conjunto del territorio que desee unirse a la Alianza.

Por tanto, la OGP Local es un programa que implica la creación e implementación de planes de acción basados en compromisos de gobierno abierto, siendo estos planes desarrollados en colaboración con actores gubernamentales y no gubernamentales y debiendo estar coordinados por un punto de contacto gubernamental. Además, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores no gubernamentales desempeñan un papel crucial en la promoción, implementación y monitoreo de estos compromisos.

Los planes de acción deben estar alineados con el período de administración del gobierno local y contienen una visión estratégica de Gobierno Abierto, seguida de hasta cinco compromisos concretos. Una vez implementados, los compromisos son evaluados por un ente de monitoreo independiente, por lo que los cambios en los compromisos deben ser consultados y aprobados por los actores no gubernamentales involucrados.

Los informes del ente de monitoreo incluyen una evaluación inicial, una evaluación de la implementación de los compromisos y

La OGP Local es un programa que implica la creación e implementación de planes de acción basados en compromisos de gobierno abierto, siendo estos planes desarrollados en colaboración con actores gubernamentales y no gubernamentales y debiendo estar coordinados por un punto de contacto gubernamental.

---

**16** MONTERO CARO, María Dolores: "Educación, Gobierno Abierto y progreso: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el ámbito educativo. Una visión crítica de la LOMLOE", *Revista de educación y derecho = Education and law review*, núm. 23 (Impacto de la Educación Superior en la sostenibilidad de los Países en Vías de Desarrollo), 2021, págs. 1 a 26; MONTERO CARO, María Dolores: "La integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los nuevos Planes de Acción de Gobierno Abierto", en Javier SIERRA RODRÍGUEZ, Fernando REVIRIEGO PICÓN, José TUDELA ARANDA (eds.): *Escenarios de la participación ciudadana: Una visión multinivel*, Fundación Manuel Giménez Abad, Obras colectivas (22), Zaragoza, 2022, págs. 169 a 192.

un ejercicio final de aprendizaje. Los miembros de la OGP Local también deben enviar informes trimestrales sobre el progreso de los compromisos.

Para garantizar la participación activa, se establecen requisitos mínimos que incluyen la organización de reuniones regulares con la sociedad civil, la inclusión de actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de cocreación, y el respaldo de los actores no gubernamentales al plan de acción.

Como mención final, cabe decir que la inactividad o el incumplimiento de los requisitos pueden llevar al estatus de miembro inactivo, que puede recuperarse si se cumplen los requisitos. Sin embargo, si después de cuatro meses no se cumplen los requisitos, la membresía se revoca.

### III. La integración valenciana en la Alianza para el Gobierno Abierto.

La elección de la Comunidad Valenciana para formar parte de la OGP se basó en varios puntos fuertes, que incluyen la colaboración sólida con otras instituciones, un marco normativo robusto en materia de buen gobierno, la implementación de proyectos innovadores como los presupuestos participativos a nivel autonómico y el desarrollo de herramientas tecnológicas para facilitar el acceso a la información y la participación ciudadana.

Como hemos señalado *supra*, la OGP Local, creada en 2016, busca establecer alianzas entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil para promover gobiernos más abiertos, inclusivos, participativos y responsables. En nuestro caso, la Comunidad Valenciana se unió a esta red en mayo del 2022<sup>17</sup>, junto con otras 28 regiones y ciudades de todo el mundo. Cabe indicar que la elección de la Comunidad Valenciana para formar parte de la OGP se basó en varios puntos fuertes, que incluyen la colaboración sólida con otras instituciones, un marco normativo robusto en materia de buen gobierno, la implementación de proyectos innovadores como los presupuestos participativos a nivel autonómico y el desarrollo de herramientas tecnológicas para facilitar el acceso a la información y la participación ciudadana. Además, para apuntalar la candidatura, el Consell Valencià de la

<sup>17</sup> Por lo que ya cuenta con su espacio en la Alianza: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/valencian-community-spain/>

Joventut fue la organización de la sociedad civil que participó en este proyecto como socio.

Sobre esta temática, lo que es incuestionable es el deseo y compromiso de la Generalitat Valenciana por implementar mecanismos de gobierno abierto y cumplir, sobradamente, los requisitos básicos que exige formar parte de esta agrupación. De hecho, la Generalitat Valenciana ha participado activamente en diversas actividades desarrolladas en el marco de la Alianza, como la VIII Cumbre Internacional de la Open Government Partnership Global Summit 2023, que se llevó a cabo en la ciudad de Telliskivi, Tallín<sup>18</sup>. Los temas que se trataron fueron el gobierno abierto en la era digital, el uso de la tecnología para aumentar la transparencia y responsabilidad en la gobernanza, y la preservación de la democracia. Y en esta línea se han ido mostrando los avances y compromisos de la Generalitat Valenciana. Es más, en esta cumbre, en la asamblea local de la OGP, se presentó el plan de trabajo de la Generalitat en relación con la transparencia y la participación para los próximos cuatro años, en calidad de miembro de la OGP Local, siendo sus líneas principales el compromiso de invertir en innovación para la creación de un Registro de Algoritmos en la Generalitat como una nueva medida de publicidad activa<sup>19</sup>, así como el apoyo a la formación en asociacionismo para entidades asociativas y emprendedores.

También es relevante subrayar que la Comunidad Valenciana será la sede de la reunión de la Red Autonómica de Participación a principios de diciembre de 2023, como parte del compromiso de seguir fortaleciendo las alianzas en materia de transparencia y participación.

Se han ido mostrando los avances y compromisos de la Generalitat Valenciana. Es más, en esta cumbre, en la asamblea local de la OGP, se presentó el plan de trabajo de la Generalitat en relación con la transparencia y la participación para los próximos cuatro años, en calidad de miembro de la OGP Local, siendo sus líneas principales el compromiso de invertir en innovación para la creación de un Registro de Algoritmos en la Generalitat como una nueva medida de publicidad activa, así como el apoyo a la formación en asociacionismo para entidades asociativas y emprendedores.

<sup>18</sup> <https://www.opengovpartnership.org/es/events/2023-ogp-global-summit-tallinn-estonia/>

<sup>19</sup> Sobre cómo implementar esta herramienta, que aparece en la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, se ha desarrollado un profundísimo estudio, también en el marco de la Presidencia de la Generalitat Valenciana y la Cátedra PAGODA de la Universitat de València. Dicho estudio, *Informe para la implantación del registro de algoritmos públicos y el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Ley 1/2022 valenciana de transparencia*, coordinado y liderado por Lorenzo Cotino junto a su equipo de trabajo (Andrés Boix Palop, Alba Soriano Arnanz, Adrián Palma y Jorge Castellanos) comprende un análisis exhaustivo de toda la legislación relacionada con este tema, así como un estudio de las mejores prácticas vigentes en Europa hasta la fecha. Además, se presenta una propuesta para su implementación basada en la experiencia obtenida en la Comunidad Valenciana, que ha sido pionera en la regulación de la inteligencia artificial en España y prácticamente en toda Europa en este ámbito. Está disponible en el siguiente enlace: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_justel=1237396](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_justel=1237396)

### III.1. El I Plan de Acción de la Comunidad Valenciana (2022-2023)<sup>20</sup>.

Respecto del I Plan de Acción de la Comunidad Valenciana para la Alianza para el Gobierno Abierto (2022-2023), indicaremos que este incluyó los compromisos y su correspondiente seguimiento y evaluación, siendo las áreas de enfoque del plan de acción las que se centran en "Transparencia y derecho a entender", "Comunidad abierta", e "Innovación y cultura del Gobierno Abierto". Más abajo desarrollaremos cada uno de los elementos que componen el plan junto a la propuesta de actuaciones.

El proceso de cocreación del plan involucró a toda la Comunidad Valenciana, y para garantizar la participación de todos los interesados se habilitaron espacios virtuales para debates y reuniones. Para generar el mayor impacto posible en la población y dar cuenta real de la necesidad de la participación ciudadana, se alentó a los ciudadanos a presentar propuestas por correo electrónico hasta el 21 de septiembre de 2021, con el objetivo de enriquecer las líneas estratégicas y posibles acciones del plan de acción. Como es lógico, estas aportaciones fueron tenidas en cuenta por los grupos de trabajo que participaron en el proceso de cocreación, y además se promovió un debate abierto en GVA Participa<sup>21</sup> para recibir ideas adicionales. Las sesiones de trabajo se llevaron a cabo en toda la Comunidad Valenciana, agrupadas por provincias. Incluyeron una sesión informativa en línea y una sesión presencial en Valencia, Castellón de la Plana y Alicante, respectivamente. Finalmente, se realizó una sesión conjunta en línea para presentar los resultados y conclusiones del proceso participativo.

Ya hemos apuntado *supra* las líneas de trabajo para el plan de acción para la Alianza de Gobierno Abierto de la Comunidad Valenciana, por lo que ahora pasaremos a su desarrollo<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> El Plan de acción se programó hasta abril de 2023 porque en mayo de ese año estaban previstas las elecciones autonómicas, y como uno de los requisitos es que no haya cambio de gobierno, no se puede programar más allá de las elecciones. Por eso todos los planes subnacionales españoles tenían de plazo hasta primavera de 2023, excepto el País Vasco ya que no tenía elecciones autonómicas en 2023.

<sup>21</sup> <https://gvaparticipa.gva.es/?locale=es>

<sup>22</sup> <https://participem.gva.es/documents/164666869/175788870/L%C3%ADneas+de+trabajo+para+el+plan+de+acci%C3%B3n+OGP.pdf/15e10efe-a2b9-44f5-8c5f-6817b355900f>

La primera línea de trabajo en analizar será "la transparencia y el derecho a entender". En este sentido, la Generalitat Valenciana ha demostrado un compromiso constante con la promoción de la transparencia en las instituciones valencianas desde la aprobación de la primera ley valenciana de transparencia en 2015. Avanzando en este camino, destacan hitos significativos como el Decreto 105/2017 del Consell, que llevó a la implementación de la Ley 2/2015 de la Generalitat en materia de transparencia, así como el I Plan Estratégico de Transparencia 2019-2021.

En este proceso, el portal de transparencia GVA Oberta ha emergido como una herramienta cada vez más relevante y familiar para la ciudadanía, y posteriormente se ha complementado con un portal de datos abiertos destinado a fomentar su reutilización. Esta iniciativa en torno a la transparencia ha desencadenado una serie de políticas públicas que han enriquecido el enfoque de gobierno abierto, introduciendo nuevas normativas e instrumentos relacionados con la ética de los altos cargos y la transparencia en las relaciones con los grupos de interés.

Además, se han lanzado proyectos de gran impacto con el propósito de consolidar la transparencia, como el sistema de gestión de solicitudes de acceso a la información GVAGIP y la plataforma TEP de transparencia en entidades privadas<sup>23</sup>. Más recientemente, la aprobación de la Ley 1/2022 de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, considerada la primera ley de transparencia de segunda generación en España, junto con la estrategia de datos abiertos de la Generalitat, ha dado un nuevo impulso a estos esfuerzos. De hecho, este impulso se centra en la promoción de una transparencia que sea incorporada desde el diseño y sea la norma, lo que requiere un cambio de cultura en la administración y, lo que es más importante, una rendición de cuentas genuina y efectiva.

En este contexto, es fundamental comprender que la transparencia no se limita a cumplir con las obligaciones legales de ma-

La Generalitat Valenciana ha demostrado un compromiso constante con la promoción de la transparencia en las instituciones valencianas desde la aprobación de la primera ley valenciana de transparencia en 2015.

Es fundamental comprender que la transparencia no se limita a cumplir con las obligaciones legales de manera cuantitativa, sino que debe garantizar que la información sea accesible y fácil de consultar para la ciudadanía.

<sup>23</sup> Las entidades privadas que perciben ayudas o subvenciones están obligadas a publicar en internet determinada información de acuerdo con la normativa en materia de transparencia. La difusión de esa información se puede realizar a través de las correspondientes páginas web de las entidades. Sin embargo, también pueden cumplir con dicha obligación utilizando la plataforma TEP - Transparencia Entidades Privadas que la Generalitat pone a su disposición.

nera cuantitativa, sino que debe garantizar que la información sea accesible y fácil de consultar para la ciudadanía. En resumen, el derecho a saber debe ir de la mano del derecho a entender y, por consiguiente, una de las líneas estratégicas del plan de acción para la Alianza del Gobierno Abierto se enfocó en una transparencia inclusiva que llegara a la ciudadanía mediante información de fácil acceso, comunicada en un lenguaje claro y visual que fuera comprensible y accesible para todas las personas y que alcanzara a nuevos sectores de la sociedad.

Para apuntalar estas ideas, se incluían una serie de propuestas de actuaciones en esta línea de trabajo de manera que se impulsaba un compromiso continuo con la transparencia y la accesibilidad a través de una serie de propuestas y acciones interconectadas.

La primera de las propuestas de actuaciones versaba sobre la evaluación y mejora de usabilidad y accesibilidad a la información. Así, desde la creación del portal de transparencia y del portal de datos abiertos, se ha trabajado en la expansión de la información publicada y en su mejora constante. Continuando con ello, y con una nueva ley de transparencia y una estrategia de datos abiertos, se ha abierto la oportunidad de realizar una evaluación sistemática de la usabilidad y accesibilidad de estos portales. Esta evaluación tiene como objetivo garantizar que la información llegue a la ciudadanía y sea comprensible, por lo que los resultados de esta evaluación llevarán a la formulación de un plan de mejora con propuestas y acciones concretas que se implementarán progresivamente.

La segunda propuesta tenía como objetivo la existencia de una comunicación clara en la administración y es que, en ocasiones, esta utiliza un lenguaje que no es fácilmente comprensible para la ciudadanía. Para abordar este problema, se propuso llevar a cabo un programa de formación y sensibilización sobre el uso del lenguaje claro en los trámites administrativos con la finalidad de asegurar que los órganos de la administración redacten la información y las comunicaciones administrativas de manera clara y accesible.

La tercera propuesta de actuación en esta línea de trabajo es la relativa al visor de contratos públicos de la Generalitat en GVA

Desde la creación del portal de transparencia y del portal de datos abiertos, se ha trabajado en la expansión de la información publicada y en su mejora constante.

Se propuso llevar a cabo un programa de formación y sensibilización sobre el uso del lenguaje claro en los trámites administrativos con la finalidad de asegurar que los órganos de la administración redacten la información y las comunicaciones administrativas de manera clara y accesible.

Oberta. La fundamentación de esta propuesta es que la rendición de cuentas es un aspecto fundamental de la actividad pública y, para promoverla, se impulsa un visor de contratación pública de la Generalitat, disponible en GVA Oberta. Este visor permite a la ciudadanía consultar y analizar de manera sencilla y visual los datos relativos a los contratos realizados por la Generalitat, incluyendo información detallada sobre el tipo de contrato, el procedimiento, las categorías, las entidades y los principales adjudicatarios.

La cuarta propuesta es la que concierne al buscador de la actividad de los grupos de interés. Lo cierto es que la transparencia en la actividad de los grupos de interés es crucial en el desarrollo democrático de cualquier sociedad<sup>24</sup>, de modo que, para facilitar el acceso a esta información, se desarrolla un buscador que permite consultar de manera sencilla las reuniones mantenidas entre altos cargos de la Generalitat y los grupos de interés, buscador que se complementa con el Registro de Grupos de Interés (REGIA).

En cuanto a la quinta propuesta, esta se reconduce a la mejora de la información de los altos cargos de la Generalitat. Ello tiene como raíz el hecho de que uno de los contenidos más consultados en GVA Oberta es la información sobre los altos cargos de la Generalitat. Por eso, como parte de las acciones a llevar a cabo, se pretende mejorar esta información, mediante la optimización de las aplicaciones corporativas y sistemas de información relacionados con los departamentos y funciones de los altos cargos. Esto incluirá datos detallados sobre sus agendas, viajes, obsequios, incompatibilidades y conflictos de intereses, lo que facilitará la consulta y el análisis de estos datos.

La última propuesta de esta línea es la que gira alrededor de la guía de transparencia algorítmica y es que, con la nueva Ley de Transparencia valenciana, la 1/2022, se introduce una obligación pionera de publicar información sobre sistemas algorítmicos e inteligencia artificial que afecten a procedimientos administrativos o servicios públicos. Para cumplir con esta obligación, se es-

Este visor permite a la ciudadanía consultar y analizar de manera sencilla y visual los datos relativos a los contratos realizados por la Generalitat, incluyendo información detallada sobre el tipo de contrato, el procedimiento, las categorías, las entidades y los principales adjudicatarios.

La transparencia en la actividad de los grupos de interés es crucial en el desarrollo democrático de cualquier sociedad

Uno de los contenidos más consultados en GVA Oberta es la información sobre los altos cargos de la Generalitat.

Con la nueva Ley de Transparencia valenciana, la 1/2022, se introduce una obligación pionera de publicar información sobre sistemas algorítmicos e inteligencia artificial que afecten a procedimientos administrativos o servicios públicos.

<sup>24</sup> CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: "Lobbies y calidad democrática. La difícil integración de la participación ciudadana en un contexto de presiones e intereses", en Jorge CASTELLANOS CLARAMUNT (dir.): *Participación ciudadana y calidad democrática*, Tirant lo blanch, Valencia, 2022, págs. 227-252.

tableció un proyecto en colaboración con la Universitat de València, la DGTIC y un grupo de trabajo en la administración. Durante la vigencia del plan de acción, se publicará una guía que establecerá estándares de transparencia en la administración en relación con estos sistemas, que responde al informe señalado *supra*, y que garantizará que los sistemas de IA y algoritmos se describan de manera comprensible y transparente, cumpliendo con los principios de transparencia y explicabilidad.

La segunda línea de trabajo tiene que ver con la "comunidad abierta". Sobre ello, el proyecto de gobierno abierto en la Comunidad Valenciana destaca por su énfasis en las redes y alianzas entre diversas entidades e instituciones. De hecho, se subraya que esta colaboración es fundamental para compartir experiencias y avanzar de manera conjunta en la implementación del cambio de cultura en toda la región.

La Generalitat ha establecido una red sólida de colaboración con las cinco universidades públicas de la Comunidad Valenciana y esta colaboración se manifiesta a través de cátedras y acuerdos de cooperación que se centran en la formación, la sensibilización y la investigación en áreas clave, como la transparencia, la integridad, la participación y los datos abiertos. Es más, esta red ha sido reconocida como una buena práctica en el ámbito de los datos abiertos a nivel europeo.

Es significativo que la Generalitat ha establecido una red sólida de colaboración con las cinco universidades públicas de la Comunidad Valenciana y esta colaboración se manifiesta a través de cátedras y acuerdos de cooperación que se centran en la formación, la sensibilización y la investigación en áreas clave, como la transparencia, la integridad, la participación y los datos abiertos. Es más, esta red ha sido reconocida como una buena práctica en el ámbito de los datos abiertos a nivel europeo.

Además, se ha creado la Alianza Valenciana para el Gobierno Abierto, una plataforma de colaboración que involucra a las diputaciones provinciales, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, y la Generalitat. Esta alianza se dedica a compartir y coordinar políticas públicas de gobierno abierto a nivel local.

Paralelamente, se ha impulsado la Red de Gobernanza Participativa Municipal, destinada a promover prácticas destacadas de participación en los gobiernos locales, cuyo objetivo es fomentar la colaboración y el aprendizaje a través del intercambio de experiencias.

Estas iniciativas no excluyen la importancia del Consejo de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que es un ór-

gano consultivo clave en la promoción de la participación y la cocreación con la ciudadanía. En este consejo también están representados las principales instituciones y organismos de la Comunidad Valenciana.

En este contexto, se han implementado una serie de medidas a lo largo de los años para impulsar el avance del gobierno abierto en toda la geografía valenciana. Esto incluye convocatorias anuales de subvenciones a proyectos de gobierno abierto en entidades locales, así como la entrega de los premios ParticipAcció para destacar prácticas sobresalientes de participación ciudadana.

La Ley 1/2022 de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, junto con la Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, continúan en la misma línea. El plan de acción para la Alianza del Gobierno Abierto se presentaba como una oportunidad para fomentar este cambio de cultura en toda la Comunidad Valenciana. Por lo tanto, una de las líneas estratégicas clave era hablar de una "Comunidad Abierta". Esta línea implica la participación de los principales actores municipalistas en la región y se centra en profundizar en el gobierno abierto a nivel local y promover prácticas municipales ejemplares en este ámbito.

El desarrollo de esta línea de trabajo hacia un gobierno abierto en la Comunidad Valenciana se traduce en varias propuestas de actuación. En primer lugar, se planea crear un mapa de gobiernos abiertos en la Comunidad Valenciana, mapa que estará disponible en el portal de transparencia GVA Oberta y permitirá a la ciudadanía acceder de manera sencilla y visual a la información de los portales de transparencia y los recursos de gobierno abierto de las entidades locales valencianas. Esta iniciativa se llevará a cabo en colaboración con la DGTIC, el Institut Cartogràfic Valencià y la FVMP, siguiendo las directrices de la nueva ley de transparencia y buen gobierno.

Otro punto importante es la promoción de buenas prácticas de integridad en el ámbito local. Con base en el artículo 55 de la Ley 1/2022 de Transparencia y Buen Gobierno, se requiere que las entidades públicas elaboren un código ético o de conducta. Esto

Importancia del Consejo de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que es un órgano consultivo clave en la promoción de la participación y la cocreación con la ciudadanía.

debe incluir mecanismos para promover los valores, programas de formación y sensibilización, y rendición de cuentas. Además, se fomenta la creación de planes de prevención de riesgos para la integridad, basados en el autodiagnóstico y la identificación de riesgos clave. La Agencia Antifraude, así como la colaboración de la Generalitat, las diputaciones provinciales y la FVMP, están disponibles para brindar asesoramiento y apoyo en este sentido. Además, se realizará una diagnosis y se identificarán buenas prácticas de integridad en el ámbito local, en colaboración con la Universitat de València, la Agencia Valenciana Antifraude y el acuerdo de colaboración entre las diputaciones, la FVMP y la Generalitat en el ámbito del gobierno abierto. El objetivo es identificar prácticas destacadas que puedan servir de modelo y llevar a cabo acciones de apoyo.

Se contempla la creación de un modelo local de transparencia para grupos de interés. La Ley 25/2018 regula la actividad de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana, estableciendo un registro de grupos de interés (REGIA) que opera en el ámbito de la administración autonómica, por lo que se prevé que la Generalitat colabore con otras instituciones y administraciones, incluyendo las entidades locales, para promover la transparencia de los grupos de interés en sus respectivos ámbitos.

Además, se contempla la creación de un modelo local de transparencia para grupos de interés. La Ley 25/2018 regula la actividad de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana, estableciendo un registro de grupos de interés (REGIA) que opera en el ámbito de la administración autonómica, por lo que se prevé que la Generalitat colabore con otras instituciones y administraciones, incluyendo las entidades locales, para promover la transparencia de los grupos de interés en sus respectivos ámbitos. Se llevará a cabo, en este sentido, una iniciativa para establecer un modelo local de transparencia de los grupos de interés que permita a las entidades locales unirse al registro de grupos de interés de la Generalitat.

La promoción del gobierno abierto en la Comunidad Valenciana se refleja en varias acciones adicionales. Así, se ha establecido la Red de Gobernanza Participativa Municipal, que comenzó su desarrollo en octubre de 2020 con el taller "Hacia una red de gobernanza participativa municipal", que estuvo dirigido a personal técnico y representantes políticos de las Entidades Locales en materia de participación ciudadana. La red actuaba como un espacio de colaboración, debate y reflexión entre la extinta Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, los Municipios y las Mancomunidades de ámbito comarcal de la Comunidad Valenciana en relación con las políticas locales de participación ciudadana. En desarrollo de esta ini-

ciativa se formó un grupo motor compuesto por la Dirección General de Participación Ciudadana y nueve ayuntamientos que participaron en el taller, los cuales acordaron los documentos que respaldan la creación y operación de la Red.

Además, se busca crear espacios y foros de participación en todo el territorio de la Comunidad Valenciana para promover la vertebración territorial y la descentralización de la participación, cuya idea principal era desarrollar un proyecto que previera la creación de un consejo comarcal de ciudadanía activa en cada comarca de la Comunidad Valenciana. Cada consejo comarcal estaría vinculado directamente con el Consell de Participació Ciutadana y estaría formado por representantes del tejido asociativo de la comarca. Estos consejos comarcales serían canales directos para transmitir propuestas y necesidades de la ciudadanía al Consell de Participació Ciutadana.

Por último, se remarcaba que la Generalitat también está avanzando hacia la auditoría ciudadana de las políticas públicas de la Comunidad Valenciana, de manera que con esta iniciativa se permita a la ciudadanía, sin importar su representación o experiencia, evaluar y valorar directamente las políticas y servicios públicos de competencia autonómica. La intención era fortalecer la democracia a través de la transparencia, la cogobernanza, la corresponsabilidad y la evaluación colectiva, lo que implica la colaboración activa de la ciudadanía, actores locales, provinciales y comunitarios, así como de aquellos grupos históricamente marginados y excluidos de las decisiones públicas. La auditoría ciudadana se convertía, así, en una herramienta clave para la rendición de cuentas y el gobierno abierto.

La implementación del gobierno abierto no se limita al mero cumplimiento de la legislación; implica un cambio cultural tanto en las instituciones públicas como en la sociedad en general, por lo que la tercera y última línea de trabajo del plan de acción fue la "innovación y cultura del gobierno abierto".

A este respecto, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, establece un nuevo paradigma al requerir que las administraciones

La Generalitat también está avanzando hacia la auditoría ciudadana de las políticas públicas de la Comunidad Valenciana, de manera que con esta iniciativa se permita a la ciudadanía, sin importar su representación o experiencia, evaluar y valorar directamente las políticas y servicios públicos de competencia autonómica.

no solo cumplan con las regulaciones, sino que también fomenten una cultura de transparencia entre la ciudadanía y diversos sectores sociales. Para lograr esto, es necesario llevar a cabo campañas informativas, cursos, acciones de formación y actividades de concienciación, así como difundir la cultura del gobierno abierto entre la población joven a través de proyectos educativos, formación para docentes, recursos pedagógicos y actividades educativas no formales. En resumen, se debe enfocar los esfuerzos en la educación tanto dentro como fuera de las instituciones públicas, sensibilizar a la sociedad y fortalecer los lazos y conexiones con la ciudadanía y la sociedad civil. Ese es el motivo esencial por el que se apostaba por promover este cambio cultural desde la educación.

De todos modos, el camino no estaba por andar. La Generalitat y otras administraciones ya habían puesto en marcha iniciativas para impulsar esta transformación cultural, priorizando la formación y sensibilización del personal público y promoviendo la cultura del gobierno abierto en la sociedad mediante acuerdos con universidades y otras entidades, así como a través de campañas específicas de sensibilización. Además, se habían otorgado subvenciones anuales para financiar proyectos de cultura participativa de organizaciones de la sociedad civil y se habían entregado premios ParticipAcció para reconocer y premiar buenas prácticas. En este sentido, la plataforma TEP de GVA Oberta permite a cualquier entidad cumplir con las normativas de transparencia al publicar su información de manera accesible y se destacaba, asimismo, la experiencia exitosa de los presupuestos participativos de la Generalitat, que involucró a la ciudadanía, especialmente a la juventud. Y, por su lado, la Agencia Valenciana Antifraude había llevado a cabo tareas de sensibilización sobre la integridad.

La promoción de la cultura del gobierno abierto en la sociedad, en particular entre la juventud, y el estímulo de la innovación son pilares fundamentales en la agenda del gobierno abierto. Por lo tanto, debían desempeñar un papel central en el plan de acción para la Alianza del Gobierno Abierto. De hecho, como apuntamos arriba, el Consell Valencià de la Joventut desempeñaba un papel destacado como representante de la sociedad civil ante la Alianza.

Dentro de esta línea de trabajo, el laboratorio de datos desarrollado por la Generalitat y Las Naves, centro de innovación del Ayuntamiento de València, desempeñaba un papel relevante puesto que se llevarían a cabo diversas iniciativas en el laboratorio para fomentar la cultura del gobierno abierto tanto entre la juventud como en la sociedad en general.

Las propuestas de actuación de esta línea de trabajo incluyen varias iniciativas centradas en la promoción de la participación ciudadana y la transparencia, dirigidas tanto a jóvenes como a la sociedad en general.

Un programa clave es el "jóvenes para la construcción de ciudadanía (JOCC)" iniciado por el Consell Valencià de la Joventut. Este programa buscaba introducir a jóvenes de 1º y 2º de la ESO en un proceso de autoconocimiento y formación en cultura democrática. De modo que la propuesta comienza en las aulas y se extiende a espacios participativos oficiales a partir de 3º de la ESO. El objetivo era inculcar a las generaciones futuras la importancia de la participación y la transparencia desde edades tempranas, formando parte de su formación ética y cultural.

Otra propuesta se centra en un programa escolar de evaluación y datos abiertos como parte de la estrategia de datos abiertos. La Generalitat planea promover una cultura de datos abiertos en la sociedad, aumentando las capacidades de la sociedad para la reutilización a través de la innovación, formación y sensibilización. Esto incluye un programa de sensibilización y divulgación dirigido a estudiantes de educación secundaria y bachillerato sobre gobierno abierto, datos abiertos y evaluación de políticas públicas, siendo la práctica un componente fundamental en este programa.

Además, se lanzó la primera edición de los "Premios ParticipAcció" desde la anterior Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática. Estos premios buscaban reconocer las buenas prácticas participativas realizadas por diversas entidades, incluyendo entidades locales, organizaciones ciudadanas y centros educativos, que fomentaran la participación ciudadana y el asociacionismo en la Comunidad Valenciana. Este reconocimiento y difusión de iniciativas participativas se consi-

deraba fundamental para impulsar la participación ciudadana y el asociacionismo. La visibilidad de las experiencias premiadas permitía compartirlas con la sociedad en general, fomentando la creación de una red colaborativa y participativa.

Las últimas dos propuestas de esta línea de trabajo iban encaminadas a promover la cultura de la participación ciudadana y la transparencia.

Primero, la Dirección General de Participación Ciudadana lanzó la Escuela de Participación Ciudadana, cuyo objetivo era llegar a diversos sectores de la sociedad y a la administración en su conjunto. Su enfoque principal radicaba en la creación de un plan estratégico de formación que beneficiara tanto a los profesionales de las administraciones públicas valencianas como a las entidades ciudadanas que desempeñaran un papel fundamental en la promoción de la participación, y a la ciudadanía activa que participara de manera individual.

Además, se estaba trabajando en la creación de un *chatbot* transparente, que representaba una iniciativa innovadora para fomentar la cultura de la transparencia y el gobierno abierto. Este *chatbot*, desarrollado en colaboración entre la Universitat Jaume I y la Generalitat, tiene como objetivo facilitar la difusión del conocimiento relacionado con la transparencia, el buen gobierno y la normativa valenciana. La idea era que el asistente virtual brindara información y respondiera a consultas sobre estos temas, y se esperaba que se enriqueciera con más contenido con el tiempo, aunque inicialmente estaba diseñado para usuarios no especializados en la materia.

### **III.2. Sobre la evaluación del Plan.**

Dentro del contexto de la OGP Local, resulta esencial llevar a cabo una evaluación exhaustiva del plan de acción. Para lograr este propósito, es necesario que los miembros designen una entidad de supervisión independiente encargada de realizar dicha evaluación. Esta entidad de supervisión puede adoptar diversas formas, como una institución supervisora independiente o un mecanismo de rendición de cuentas integrado en la plataforma

de la OGP, como un grupo de trabajo que participe en el proceso de cocreación. También es posible considerar otras partes independientes que se adecuen al contexto local, como instituciones de investigación o académicas.

Un aspecto crucial radica en que este mecanismo de evaluación cuente con el respaldo de los actores no gubernamentales que forman parte del proceso de la OGP. Un ejemplo concreto de este procedimiento se encuentra en la Generalitat Valenciana, donde la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE) se encarga de realizar la evaluación. Dicha entidad asume la responsabilidad de elaborar varios informes fundamentales:

1. Evaluación inicial: este informe proporciona un diagnóstico detallado sobre el proceso de cocreación y evalúa la calidad del diseño de los compromisos iniciales.
2. Evaluación de la implementación de los compromisos: este análisis se enfoca en los resultados de cada compromiso una vez que han sido completamente implementados o al final del plan de acción, lo que ocurra primero. La evaluación de la implementación de los compromisos debe ser entregada no más tarde de un mes después de que la implementación de un compromiso haya concluido.
3. Ejercicio final de aprendizaje: este ejercicio tiene como objetivo identificar y analizar las lecciones aprendidas una vez que el plan de acción llega al final de su ciclo. El ejercicio final de aprendizaje y el informe que resume las lecciones y propone los pasos a seguir deben llevarse a cabo en un plazo no mayor a dos meses después del final del plan de acción.

Además de la presentación electrónica de los informes mencionados anteriormente, el Plan de acción local debe remitir informes trimestrales sobre el progreso de sus compromisos a través de una plataforma virtual alojada en el sitio de la OGP Local. Esta práctica de reporte continuo es esencial para garantizar la transparencia y responsabilidad en el proceso de implementación del plan de acción.

Un aspecto crucial radica en que este mecanismo de evaluación cuente con el respaldo de los actores no gubernamentales que forman parte del proceso de la OGP. Un ejemplo concreto de este procedimiento se encuentra en la Generalitat Valenciana, donde la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE) se encarga de realizar la evaluación.

Respecto del informe inicial encontramos una versión preliminar, de enero de 2023<sup>25</sup> y una definitiva de 14 de febrero de 2023<sup>26</sup>. Es interesante este desdoblamiento porque con antelación a la publicación del informe se realizan una serie de recomendaciones para mejorar alguno de los aspectos analizados. Así, para mejorar el proceso de cocreación y participación en el Plan de Acción de la OGP, se sugiere aprovechar la creación del Grupo de Seguimiento del Plan de Acción para cumplir con los "Estándares de Participación y Cocreación de la OGP". Se indica que este grupo debe ser un foro multiactor, con representantes del gobierno, la sociedad civil y otras partes interesadas, elegidos de manera justa y transparente, por lo que deben establecer un calendario de reuniones regulares, siguiendo las directrices del propio plan de acción, que propone reuniones trimestrales como mínimo.

Además, se subraya la importancia de tomar medidas para garantizar un respaldo explícito al plan por parte de un amplio número de agentes no gubernamentales, registrando formalmente dicho respaldo. De ahí que se recomiende que los resultados parciales y finales del proceso de cocreación se compartan con suficiente antelación antes de la entrega del plan de acción a la OGP. Esto permitirá que los interesados proporcionen retroalimentación y que el gobierno pueda responder a sus comentarios.

El espacio web habilitado por el gobierno para publicar información y documentación relacionada con los planes de acción de gobierno abierto debe cumplir con los requisitos del IRM (IRM, de las siglas en inglés de *Independent Reporting Mechanism*). Esto implica que debe ser visible, accesible y fácil de encontrar, especialmente si se encuentra alojado en otras páginas institucionales. Además, se indica en ese informe preliminar que es recomendable que el espacio web esté organizado de manera que sea sencillo localizar la información necesaria en cada momento.

La información generada durante el proceso de cocreación, que implica el diálogo constante entre los agentes gubernamentales

---

<sup>25</sup> [https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/175796778/Valoracion\\_inicial\\_L\\_Plan\\_Gobierno\\_Abierto\\_CV\\_OGP\\_v2.pdf/bc0701a5-5694-40bb-94fc-0b13f07ab218](https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/175796778/Valoracion_inicial_L_Plan_Gobierno_Abierto_CV_OGP_v2.pdf/bc0701a5-5694-40bb-94fc-0b13f07ab218)

<sup>26</sup> Este último ya alojado en el espacio correspondiente de la Comunidad Valenciana en la OGP local: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/inception-report-action-plan-valencian-community-spain-2022-2023/>

y no gubernamentales, debe ser publicada a medida que se genera. Esto puede incluir actas de reuniones, resultados de grupos de trabajo y criterios de priorización y selección de compromisos. Esto garantiza una evidencia clara de la colaboración durante el desarrollo del plan de acción.

También se recomienda explorar fórmulas que fomenten la participación y diversidad en los espacios de cocreación. Por ejemplo, se sugiere que el Grupo de Seguimiento del Plan de Acción podría considerar una composición equitativa con cuotas para garantizar una representación equilibrada, especialmente de entidades que no forman parte del "mainstream institucional". Esto podría incluir entidades relacionadas con la erradicación de desigualdades en la sociedad valenciana, que a menudo no participan en estos ámbitos.

Asimismo, se afirma que es fundamental proporcionar una mayor claridad en la definición de las acciones incluidas en los compromisos del plan de acción que implican acuerdos de colaboración, lo que incluye especificar el tipo y número de acciones que se llevarán a cabo a través de estos acuerdos. Además, es importante definir objetivos relacionados con acciones formativas de manera que sean medibles durante un período de tiempo determinado y basados en indicadores concretos.

Pasaremos, a continuación, a desgranar el contenido del informe inicial de 14 de febrero, este ya alojado en el espacio web correspondiente a la Comunidad Valenciana de la OGP local. Así, en el proceso de evaluación del Plan de Acción de la Comunidad Valenciana para el período 2022-2023, llevado a cabo por Daniel Catalá Pérez, Aida Vizcaíno Estevan y Borja Colón de Carvajal en nombre de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE), se han analizado diversos aspectos clave relacionados con la cocreación y la participación de múltiples partes interesadas.

En la primera sección de dicho informe, se aborda la existencia de un foro como un requisito fundamental y se indica que se ha constatado que se cumplieron los requisitos mínimos establecidos por el IRM respecto a la existencia del mismo, entendido como un espacio de participación para el desarrollo y revisión del

plan de acció. Asimismo, se crearon diversos espacios de participación, incluyendo consultas a diferentes administraciones autonómicas, foros de discusión virtuales y grupos de trabajo tanto virtuales como presenciales.

En cuanto a la pregunta sobre si el foro incluye a múltiples partes interesadas, se destaca que se cumplieron los requisitos mínimos. Se invitó a una amplia gama de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, incluyendo a la sociedad civil, a participar en los espacios de cocreación. La participación no se limitó a las personas y entidades contactadas inicialmente, ya que se hizo difusión abierta para que cualquier persona interesada pudiera unirse. Además, se mencionan redes y alianzas existentes que respaldaron la participación.

La tercera pregunta se refiere a si el foro ha mantenido reuniones regulares con la sociedad civil y partes interesadas no gubernamentales durante la creación conjunta del plan de acción. Se destaca que se superaron los requisitos mínimos establecidos por el IRM en términos de regularidad y que se llevaron a cabo sesiones planificadas en tres grupos de trabajo en diferentes ubicaciones, tanto virtuales como presenciales, donde participaron diversos organismos no gubernamentales y entidades de la sociedad civil. Estas sesiones se programaron para informar y debatir propuestas de acción, asegurando una participación activa.

Finalmente, en cuanto a si el plan de acción fue aprobado por las partes interesadas del foro o Comité Directivo/Grupo, el informe concluye que la respuesta es poco clara. El documento del plan de acción no incluye una lista de actores que respaldan el plan, aunque esta lista está presente en la información registrada en la web de la OGP Local. No obstante, no se dispone de evidencias claras que confirmen el respaldo formal por parte de estos actores, ya que el registro en la web de la OGP Local y el envío de correos de devolución de resultados ocurrieron en plazos que hacen que el respaldo implícito sea poco probable.

En lo que respecta a la sección dos del informe, en la que se han evaluado las prácticas recomendadas en la cocreación de manera detallada, resaltamos que los autores del documento subra-

yan que el gobierno ha mantenido dos sitios web proactivos que proporcionan información sobre el proceso de la OGP Local. Estos sitios web se encuentran en las páginas de GVA Oberta y GVA Participa, que son portales de transparencia y participación de la Generalitat Valenciana, estando ambos sitios web disponibles en línea sin restricciones de acceso, y contienen información sobre el proceso de la OGP local, incluyendo consultas públicas, actividades del foro multiactor, compromisos y el propio plan de acción. Aunque se informa que la información es publicada de manera proactiva, se señala que la presentación y estructura en el sitio web GVA Oberta podría mejorarse para una mayor claridad y accesibilidad.

También se indica que el gobierno proporcionó información relevante con anticipación a las partes interesadas para facilitar una participación informada y preparada en el proceso de cocreación, así como que se elaboró un documento marco que sirvió como punto de partida para el proceso participativo y se compartió con todas las personas y entidades inscritas en los grupos de trabajo. Esta información fue publicada en la plataforma GVA Participa para permitir el debate abierto con la ciudadanía. Además, se realizaron acciones de comunicación y difusión para informar a la ciudadanía sobre el proceso OGP.

Igualmente, se pone de relieve que el gobierno valenciano se aseguró de que cualquier miembro del público interesado pudiera hacer aportes al plan de acción y tener acceso a la documentación para la toma de decisiones. Se habilitó un foro virtual en la web de participación de la Generalitat Valenciana, GVA Participa, para recoger las aportaciones del público y, además, se facilitó un canal de comunicación a través del correo electrónico de Itaca-ASC para cualquier persona interesada en el proceso. Asimismo, se invitó a todos los agentes relevantes a participar, y la información necesaria estuvo accesible en diversos formatos y plataformas a lo largo del proceso.

Además de lo antedicho, la entidad responsable proporcionó retroalimentación a las partes interesadas sobre cómo se consideraron sus contribuciones durante la creación del plan de acción. Se enviaron correos electrónicos con retroalimentación a los par-

ticipantes en los grupos de trabajo, revisando todas las aportaciones realizadas en dichas sesiones. Sin embargo, se reconoce que esta retroalimentación se realizó una vez que el plan de acción ya estaba redactado, lo que limitó su impacto.

Se destaca, del mismo modo, que hubo un diálogo iterativo y una apropiación compartida entre las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales durante el proceso de toma de decisiones, incluyendo el establecimiento de la agenda. Se llevaron a cabo sesiones en los tres grupos de trabajo para identificar problemas o prioridades temáticas y desarrollar compromisos para el plan de acción, así como se utilizaron dinámicas participativas facilitadas por el personal de Itaca-ASC para garantizar la participación equilibrada de todos los agentes. Además, las propuestas se sistematizaron y se tuvieron en cuenta criterios de viabilidad, sostenibilidad y temporalidad.

Por último, una de las consideraciones a subrayar por parte de los redactores del informe es que el foro se considera moderadamente inclusivo y diverso. Se inscribieron y participaron personas de diversas entidades, incluyendo el Consell Valencià de la Joventut, universidades públicas valencianas, y otras organizaciones de la sociedad civil y la participación se distribuyó de manera geográfica acorde con la población de la Comunidad Valenciana. Asimismo, en términos de género, hubo una participación equilibrada. Sin embargo, la diversidad en cuanto a la edad podría mejorarse, ya que la mayoría de los participantes tenía más de 40 años.

Para finalizar, analizaremos la tercera sección del informe, que se enfoca en la evaluación de tres compromisos específicos en el contexto de la Comunidad Valenciana.

El compromiso 1, titulado "Innovación y Cultura de Gobierno Abierto", se centra en la promoción de la innovación y una cultura de gobierno abierto en la región. Sin embargo, se destaca un desafío relacionado con la verificabilidad de este compromiso. Aunque es relevante para los valores de la OGP, especialmente en términos de promoción de la participación pública y la transparencia, algunos de los objetivos carecen de una verificabilidad clara. Además, los hitos presentados son poco específicos, lo que

dificulta la evaluación de su implementación. En este sentido, los autores del informe recomiendan que el compromiso sea más claro y preciso en cuanto a las actividades específicas que se llevarán a cabo.

Por otro lado, el compromiso 2, titulado "Transparencia y el Derecho a Entender", se centra en tres acciones claramente verificables relacionadas con la mejora de la usabilidad y la comunicación de la administración, con el propósito de lograr una rendición de cuentas efectiva. Las actividades y el lenguaje del compromiso justifican claramente su relevancia para los valores de la OGP, especialmente en términos de transparencia y participación pública. No obstante, al igual que el primer compromiso, este se enmarca dentro de la legislación y políticas existentes y no busca introducir cambios vinculantes o institucionalizados en el gobierno o las instituciones específicas.

Finalmente, el compromiso 3, denominado "Comunitat Oberta" (Comunidad Abierta), busca promover la integridad ciudadana en el ámbito local de la Comunidad Valenciana y visibilizar las buenas prácticas municipales de gobierno abierto. Las acciones propuestas son verificables, ya que incluyen la creación de un mapa de gobiernos abiertos, la adopción de un convenio de colaboración institucional y la adhesión de entidades locales al Registro de Grupos de Interés (REGIA). Este compromiso es relevante para los valores de la OGP, ya que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas a nivel local, y se integra dentro de las políticas de gobierno abierto existentes.

## IV. Conclusiones.

La Comunidad Valenciana ha dado pasos significativos hacia la integración en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) a través de su primer Plan de Acción 2022-2023. En este recorrido, hemos explorado la orientación local de la OGP y su relevancia en la región, así como el proceso de integración valenciano en esta alianza global. A lo largo de este análisis, hemos identificado diversas consideraciones, tanto positivas como retadoras.

Como se desprende de este trabajo, las consideraciones positivas superan en número a las negativas. El compromiso de la Comunidad Valenciana con la promoción de la transparencia, la participación ciudadana y la innovación en el ámbito gubernamental es innegable. Es más, la incorporación de la Comunidad Valenciana a la OGP ofrece un marco sólido para avanzar en la consolidación de prácticas de gobierno abierto que fomenten la confianza, la colaboración y la rendición de cuentas.

Sin embargo, no podemos pasar por alto las áreas que requieren atención y mejora, como la verificabilidad y la especificidad en la formulación de actividades dentro de los compromisos. Estos son desafíos que se pueden abordar con claridad y precisión en la implementación futura de los planes de acción.

Respecto del informe inicial, se concluye que el proceso de co-creación del Plan de Acción de la Comunidad Valenciana ha cumplido con varios requisitos clave, incluyendo la existencia de un foro, la participación de múltiples partes interesadas y la celebración regular de reuniones con la sociedad civil y actores no gubernamentales. Sin embargo, la aprobación formal del plan por parte de estas partes interesadas se presenta como un aspecto poco claro en este contexto. También se indica que el proceso de co-creación del Plan de Acción de la Comunidad Valenciana ha seguido prácticas recomendadas en la mayoría de los aspectos evaluados, aunque existen áreas en las que se podrían realizar mejoras, como la presentación de información en el sitio web y la retroalimentación aportada una vez que el plan de acción ya estaba redactado. Además, se ha logrado un nivel moderado de inclusión y diversidad en el foro. Y, al evaluar los compromisos en la parte final del informe, se observan aspectos positivos en términos de relevancia para los valores de la OGP, pero a menudo carecen de una verificabilidad clara y buscan cambios que no serían vinculantes o institucionalizados a corto plazo. En consecuencia, se recomienda que se mejore la claridad y especificidad en la formulación de las actividades propuestas en los compromisos, a fin de fortalecer su efectividad y contribución a los objetivos de gobierno abierto.

En conjunto, la experiencia de la Comunidad Valenciana en la Alianza para el Gobierno Abierto es una historia de progreso y

potencial implementación de mejoras. La región ha demostrado un firme compromiso con los principios de gobierno abierto y la promoción de una cultura de transparencia y participación ciudadana, lo que sienta las bases para un futuro en el que la OGP y la Comunidad Valenciana puedan continuar avanzando juntas en las dinámicas del gobierno abierto, trabajando en colaboración para lograr un gobierno más abierto, inclusivo y efectivo.

## Bibliografía.

-ALAMO BOLAÑOS, Arminda, y PÉREZ ARTILES, Jorge (coords.): *Participación ciudadana y gobernanza. Materiales para la facilitación*, Octaedro, Barcelona, 2019.

-CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: "Lobbies y calidad democrática. La difícil integración de la participación ciudadana en un contexto de presiones e intereses", en Jorge CASTELLANOS CLARAMUNT (dir.): *Participación ciudadana y calidad democrática*, Tirant lo blanch, Valencia, 2022, págs. 227-252.

-IMORMINO DE HARO, María Guadalupe: "Aportes de la filosofía del gobierno abierto para el perfeccionamiento de la planeación democrática", en Jorge CASTELLANOS CLARAMUNT (dir.): *Participación ciudadana y calidad democrática*, Tirant lo blanch, Valencia, 2022, págs. 253 a 279.

-IMORMINO DE HARO, María Guadalupe: "Transparencia y participación ciudadana ¿equivale a Gobierno Abierto? Estudio comparado de la política pública de Gobierno Abierto en España y México desde el enfoque de derechos humanos", en Javier SIERRA RODRÍGUEZ, Fernando REVIRIEGO PICÓN, José TUDELA ARANDA (eds.): *Escenarios de la participación ciudadana: Una visión multinivel*, Fundación Manuel Giménez Abad, Obras colectivas (22), Zaragoza, 2022, págs. 403 a 434.

-LATHROP, Daniel, y RUMA, Laurel (eds.): *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Sebastopol, CA (Estados Unidos), 2010.

-MONTERO CARO, María Dolores: "La crisis de representatividad como oportunidad de cambio hacia un nuevo modelo. El *Open Government*", *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, núm. 17, 2019, págs. 149 a 164.

-MONTERO CARO, María Dolores: *Gobierno abierto como oportunidad de cambio*, Dykinson, Madrid, 2020.

-MONTERO CARO, María Dolores: "Nuevas oportunidades de participación en el marco del modelo de gobierno abierto", *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, vol. 68, núm. 1 (Ejemplar dedicado a: Five Centuries Sailing The Legal World (II)), 2020, págs. 425 a 447.

-MONTERO CARO, María Dolores: "La implementación del Gobierno Abierto en España: Elaboración y ejecución de los planes de acción", *Revista española de la transparencia*, núm. 11, 2020, págs. 113 a 133.

-MONTERO CARO, María Dolores: "Educación, Gobierno Abierto y progreso: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el ámbito educativo. Una visión crítica de la LOMLOE", *Revista de educación y derecho = Education and law review*, núm. 23 (Impacto de la Educación Superior en la sostenibilidad de los Países en Vías de Desarrollo), 2021, págs. 1 a 26.

-MONTERO CARO, María Dolores: "La integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los nuevos Planes de Acción de Gobierno Abierto", en Javier SIERRA RODRÍGUEZ, Fernando REVIRIEGO PICÓN, José TUDELA ARANDA (eds.): *Escenarios de la participación ciudadana: Una visión multinivel*, Fundación Manuel Giménez Abad, Obras colectivas (22), Zaragoza, 2022, págs. 169 a 192.

-MONTERO CARO, María Dolores: "El necesario impulso de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas como manifestación de los principios de Gobierno abierto", en Jorge CASTELLANOS CLARAMUNT (dir.): *Un estudio sobre el Estado autonómico: propuestas de mejora para el tercer decenio del Siglo XXI*, Tirant lo blanch, Valencia, 2023, págs. 89 a 112.

-MONTERO CARO, María Dolores: *Democracia en transición: una agenda para su regeneración*, Dykinson, Madrid, 2023.

## Resumen.

El artículo examina la integración de la Comunidad Valenciana en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Comienza con una introducción que contextualiza el papel de la OGP y su orientación hacia el gobierno abierto a nivel local. Luego, se adentra en la integración de la Comunidad Valenciana en la OGP, centrándose en su primer Plan de Acción para el período 2022-2023. Se discuten los objetivos y acciones específicas de este plan. Además, el artículo se adentra en la evaluación del Plan de Acción, analizando sus logros y desafíos. Se destacan aspectos positivos y se identifican áreas de mejora en la implementación del gobierno abierto en la Comunidad Valenciana. El artículo pretende proporcionar una visión general de los esfuerzos de la Comunidad Valenciana para integrarse en la OGP y promover la transparencia y la participación ciudadana a nivel local.

## Resum.

L'article examina la integració de la Comunitat Valenciana en l'Aliança per al Govern Obert (OGP). Comença amb una introducció que contextualitza el paper de l'OGP i la seua orientació cap al govern obert a nivell local. Després, s'endinsa en la integració de la Comunitat Valenciana en l'OGP, centrant-se en el seu primer Pla d'Acció per al període 2022-2023. Es discuteixen els objectius i accions específiques d'este pla. A més, l'article s'endinsa en l'avaluació del Pla d'Acció, analitzant els seus assoliments i desafiaments. Es destaquen aspectes positius i s'identifiquen àrees de millora en la implementació del govern obert a la Comunitat Valenciana. L'article pretén proporcionar una visió general dels esforços de la Comunitat Valenciana per a integrar-se en l'OGP i promoure la transparència i la participació ciutadana a nivell local.

### **PALABRAS CLAVE**

Alianza para el gobierno abierto, gobierno abierto, Comunidad Valenciana, democracia, transparencia, participación, rendición de cuentas.

### **PARAULES CLAU**

Aliança per al govern obert, govern obert, Comunitat Valenciana, democràcia, transparència, participació, rendició de comptes.





# El gobierno abierto como estrategia para fortalecer la democracia en el ámbito local y autonómico<sup>1</sup>

MARÍA DOLORES MONTERO CARO  
Profª. Ayudante Doctora de Derecho Constitucional. Universidad de Córdoba

## Sumario.

I. EL GOBIERNO ABIERTO COMO REGENERADOR DEMOCRÁTICO. II. ¿CÓMO IMPLANTAR EL GOBIERNO ABIERTO EN LOS ÁMBITOS INFRAESTATALES? 1. La OGP Local. 2. Territorios subnacionales españoles en la OGP Local. III. LOS RETOS PENDIENTES. 1. Continuidad de los territorios con experiencia en la OGP Local. 2. Incorporación de nuevos territorios. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. El gobierno abierto como regenerador democrático.

Si observamos la evolución de la historia del siglo XX y lo que llevamos vivido del siglo XXI podemos ver que las crisis económicas y sociales se repiten de forma cíclica, que se originan nuevas guerras, como la vivida en Ucrania, o vuelven a estallar

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN), Proyectos de Generación de Conocimiento 2022 (PID2022-140415NB-I00) "De la transparencia al Gobierno Abierto". Y, asimismo, este trabajo se inserta en la actividad investigadora del Grupo de Investigación SEJ-372 de la Junta de Andalucía "Democracia, Pluralismo y Ciudadanía", del que la autora forma parte.

algunos conflictos armados que simplemente se encontraban dormidos, como es el reciente caso del conflicto entre Israel y Palestina. En el actual mundo globalizado en el que vivimos, cualquier país, incluso las consideradas democracias consolidadas, como es el caso de los países que componen la Unión Europea, entre los que se encuentra España, no están a salvo de sufrir retrocesos en los pilares básicos de su sistema democrático.

Al igual que con el avance de las sociedades surgen nuevos derechos que deben ser protegidos por los ordenamientos jurídicos estatales y autonómicos, como aquellos relacionados con el ámbito digital, también las propias bases que en su día configuraron nuestro sistema democrático deben actualizarse.

Al igual que con el avance de las sociedades surgen nuevos derechos que deben ser protegidos por los ordenamientos jurídicos estatales y autonómicos, como aquellos relacionados con el ámbito digital, también las propias bases que en su día configuraron nuestro sistema democrático deben actualizarse. Así lo entendía Gentile quien afirmaba que la democracia, por su propia naturaleza, vive en un estado de crisis permanente, ya que debe evolucionar de manera continua para afrontar las nuevas circunstancias, muchas veces inesperadas, en la vida de la ciudadanía<sup>2</sup>.

Es en este contexto donde, a comienzos del siglo XXI, se comienza a hablar de Gobierno Abierto como una nueva forma de relacionarse de los poderes públicos con la ciudadanía basado en los pilares de la transparencia, la participación y la colaboración. Pese a que ya en el siglo XX, en el mundo anglosajón, se entendió la proliferación de leyes de libertad de información como una forma de apertura gubernamental, no fue hasta comienzos del presente siglo que se comenzó a perfilar el concepto de Gobierno Abierto actual. Así, en primer lugar, la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elaboró varios informes en los que mencionaba el Gobierno Abierto como una forma de reforzar la confianza ciudadana y la transparencia<sup>3</sup> y, ya de forma más notoria, el por entonces recién elegido presidente estadounidense, Barack Obama, logró crear toda una tendencia política con la publicación de su famoso Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto<sup>4</sup> en 2009, que supuso todo un revulsivo administrativo con el fin último de crear un

La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elaboró varios informes en los que mencionaba el Gobierno Abierto como una forma de reforzar la confianza ciudadana y la transparencia.

<sup>2</sup> GENTILE, Emilio: *La mentira del pueblo soberano en la democracia* (trad. Carlo A. Caranci), Alianza Editorial, Madrid, 2018, pág. 13.

<sup>3</sup> En 2003, la OCDE elaboró el informe "Gobierno Abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil" y en 2006, elaboró el informe "Modernización del Estado: el camino a seguir".

<sup>4</sup> OBAMA, Barack: "Transparency and Open Government Memorandum for the heads of executive departments and agencies", *Federal Register*. Núm. 74-15, 2009, págs. 4685-4686.

sistema basado en la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración.

Sin duda, la implementación de políticas y normas que favorezcan la transparencia de la información considerada de carácter público, así como la creación de herramientas que beneficien la escucha activa y el diálogo con la ciudadanía, tienen una finalidad clara: orientar el quehacer público hacia aquellos a quienes representan de forma continuada y no solo en época electoral. Esta deriva aperturista se traduce, lógicamente, en un intento de recuperar la confianza de los ciudadanos impulsada por los graves índices de desafección política e institucional que se vivieron en todo el mundo y, particularmente, en muchos países europeos durante los primeros años tras la crisis económica de 2008.

Esa expresión, tan utilizada en los últimos años, de "regeneración de la democracia" no es sino una revisión de los parámetros democráticos que, por diversas razones, han devenido en insuficientes para poder considerarlas democracias de calidad o democracias avanzadas. En palabras de Castel, tenemos la necesidad de "democratizar la democracia"<sup>5</sup> o, dicho de otra forma, nos encontramos en un proceso de democracia en transición, ya que la propia concepción de la democracia es adaptable y se encuentra en constante desarrollo, influenciada por el curso y transformación de las sociedades<sup>6</sup>.

El paso del tiempo desde que se popularizara el concepto de Gobierno Abierto hasta hoy es considerable, de ahí que podamos clasificar, de forma aproximada, tres etapas. En primer lugar, el primer decenio del siglo XXI podemos decir que marcó el comienzo del Gobierno Abierto y su uso como proclama electoral al presentarse una nueva forma de gobernar más cercana a los ciudadanos. La segunda década, por su parte, estuvo caracterizada por su fortalecimiento y consolidación; por ejemplo, en esta época en España se aprobaron la mayor parte de normas relacionadas con la transpa-

Nos encontramos en un proceso de democracia en transición, ya que la propia concepción de la democracia es adaptable y se encuentra en constante desarrollo, influenciada por el curso y transformación de las sociedades.

<sup>5</sup> CASTEL GAYÁN, Sergio: "Gobierno Abierto en el Estado Autonómico: Régimen jurídico y estrategias", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 14, 2013, pág. 160.

<sup>6</sup> Sobre el concepto de "democracia en transición" que actualmente vivimos las sociedades democráticas y, en particular España, puede consultarse en profundidad la monografía en la que abordo este concepto y las propuestas para regenerarlas. MONTERO CARO, María Dolores: *Democracia en transición: una agenda para su regeneración*. Dykinson, Madrid, 2023.

rencia, el acceso a la información pública y la participación. Finalmente, en los últimos años podemos observar que se ha venido produciendo un estancamiento en la tendencia a enarbolar en la perspectiva política la bandera del Gobierno Abierto, aunque no de la aprobación de normas vinculadas a algunos de sus pilares. De hecho, podríamos afirmar que, actualmente, nos encontramos en una época de surgimiento de leyes de transparencia y participación ciudadana de nueva generación, ya sea modificando las ya existentes o directamente aprobando una norma *ex novo*, como es el caso de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana. En esta disyuntiva se encuentra actualmente la norma de referencia estatal, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que, pese a ser anunciado su desarrollo reglamentario y su posible modificación hace ya varios años, aún a la fecha de redacción de este artículo sigue pendiente de aprobación.

En la ya comentada primera etapa del concepto actual de Gobierno Abierto y, aprovechando el tirón de la tendencia política del momento, un conjunto de países se unió en 2011 creando la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership, OGP*) con la finalidad de unir fuerzas para lograr gobiernos más abiertos y transparentes, promoviendo la implicación ciudadana y aprovechando para ello las nuevas tecnologías y formas de comunicación<sup>7</sup>. España se unió a la OGP el mismo año de su constitución, en 2011, lo cual suponía una apuesta clara del gobierno español por aplicar políticas de transparencia y participación. Políticas seguidas por todos y cada uno de los gobiernos que se han sucedido en nuestro país desde entonces, independientemente del signo político. Es así como, desde la integración de España en la OGP en 2011, son ya cuatro los Planes de Acción de Gobierno Abierto aprobados por el gobierno estatal, siendo el último de ellos, el vigente cuarto Plan de Acción 2020-2024 que abarca diez compromisos estructurados en torno a cuatro grandes objetivos:

- Transparencia y rendición de cuentas: con compromisos en materia de reforma del marco regulatorio y de elabo-

España se unió a la OGP el mismo año de su constitución, en 2011, lo cual suponía una apuesta clara del gobierno español por aplicar políticas de transparencia y participación.

<sup>7</sup> Los países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto fueron: Brasil, Filipinas, Indonesia, Estados Unidos, Noruega, México, Reino Unido y Sudáfrica.

ración de un plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas.

- Participación: con compromisos que abarcan desde un plan de mejora de la participación hasta una garantía de la huella normativa<sup>8</sup>.
- Integridad: con compromisos sobre sistemas preventivos de integridad pública y protección de denunciantes.
- Sensibilización y formación: destacando un compromiso claro sobre educación, formación y comunicación sobre Gobierno Abierto y la creación de un Observatorio sobre Gobierno Abierto.

Además de estos cuatro grandes objetivos, el vigente Plan de Acción 2020-2024 también recoge un apartado específico en el que se incorporan iniciativas relacionadas con el Gobierno Abierto de Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Sin embargo, tal y como tendremos ocasión de estudiar en el siguiente apartado, en los últimos años se ha fomentado la elaboración de Planes de Acción propios independientes de estos territorios gracias a la posibilidad que brinda la iniciativa OGP Local.

## II. ¿Cómo implantar el gobierno abierto en los ámbitos infraestatales?

**A**ntes de abordar la cuestión concreta que preside este epígrafe, debemos indicar que el gobierno abierto desempeña un papel crucial en el desarrollo democrático de las entidades sub-

---

<sup>8</sup> Seguramente uno de los autores que con mayor profundidad ha tratado la cuestión de la huella normativa es el catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Barcelona, Juli Ponce. Para conocer más sobre este concepto véase: PONCE SOLÉ, Juli: *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

nacionales, como regiones, provincias o municipios, por varias razones interconectadas.

En primer lugar, porque promueve la transparencia en la gestión gubernamental. La divulgación de información sobre el uso de los recursos públicos y las decisiones políticas permite a los ciudadanos comprender mejor las acciones de sus autoridades locales. De este modo, cuando los ciudadanos tienen acceso a esta información, se fortalece la confianza en el gobierno y en el sistema democrático en su conjunto.

Además, el gobierno abierto fomenta la participación ciudadana. Y es que, al involucrar a la población en el proceso de toma de decisiones, se da voz a las comunidades locales y se tienen en cuenta sus necesidades y preferencias en la formulación de políticas públicas. Consecuentemente, la participación activa de la ciudadanía es esencial para una democracia sólida, ya que refleja la diversidad de opiniones y experiencias que enriquecen la toma de decisiones.

Por descontado, la rendición de cuentas es otro aspecto fundamental. Cuando las entidades subnacionales adoptan prácticas de gobierno abierto, se vuelven más susceptibles a la evaluación pública. Los ciudadanos y los medios de comunicación pueden monitorear de cerca las acciones gubernamentales, lo que motiva a los funcionarios a actuar de manera más responsable y eficiente, sabiendo que sus acciones serán sometidas a escrutinio.

Asimismo, el gobierno abierto también estimula la innovación y la eficiencia en la prestación de servicios y la gestión pública. Al abrir el proceso de toma de decisiones a la colaboración y la participación ciudadana, se aprovecha la sabiduría colectiva para encontrar soluciones más efectivas y adaptadas a los desafíos locales. Esto puede resultar en una mejor calidad de vida para los ciudadanos, con servicios públicos más eficientes y centrados en sus necesidades.

Igualmente, la transparencia y la rendición de cuentas contribuyen a reducir la corrupción. Cuando las acciones gubernamentales son más visibles y auditables, se reducen las oportunidades

para prácticas corruptas, lo que fortalece la integridad de las entidades subnacionales y genera confianza en las instituciones gubernamentales.

Por último, el gobierno abierto puede fortalecer la identidad y autonomía de las entidades subnacionales. Estas regiones a menudo tienen necesidades y características únicas. Al adoptar prácticas de gobierno abierto, pueden adaptar sus políticas y servicios a sus particularidades, lo que refuerza su identidad y les permite ejercer un mayor control sobre su propio destino.

## II.1. La OGP Local.

El Estado español, tal y como establece el artículo 137 de nuestro texto constitucional, se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. De entre todos ellos, sin duda, las Comunidades Autónomas son las entidades territoriales que poseen un marco más amplio de competencias en la regulación de aspectos de gran trascendencia, como son el caso de la educación y la sanidad, entre otros. Por este motivo, no es de extrañar que, en materia de transparencia, la totalidad de autonomías, excepto el País Vasco, cuenten con una ley propia, que incluso es en muchos casos bastante más avanzada que la ley estatal. Asimismo, con la participación ciudadana ocurre algo parecido, aunque, en este caso, y a diferencia de la materia de transparencia, no existe una norma básica que regule la participación ciudadana en nuestro país.

Los municipios, como entidades que integran la Administración Local, están obligados a aplicar los preceptos recogidos en la ley estatal de transparencia, al igual que la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Por este motivo, no es de extrañar que cada municipio en nuestro país, independientemente del tamaño de su población, posea un portal de transparencia en el que se pueda acceder a la información municipal considerada de carácter público, así como iniciar un procedimiento de solicitud de acceso a la información. Asimismo, y en lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana, conviene destacar que es

Los municipios, como entidades que integran la Administración Local, están obligados a aplicar los preceptos recogidos en la ley estatal de transparencia, al igual que la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Para la elaboración de estos Planes se siguió esencialmente el mismo proceso planteado para los planes estatales, es decir, la formulación, junto a la sociedad civil, de una serie de compromisos destinados a promover los principios básicos en los que se sustenta el Gobierno Abierto. El objetivo de la OGP Local no es otro que el de crear una "plataforma para que los gobiernos y la sociedad civil se unan para hacer que sus gobiernos sean más abiertos, inclusivos y receptivos, modelando los valores y principios de la Declaración y los procesos de Gobierno Abierto".

precisamente en el ámbito local donde más efectividad tienen, al ser ésta la administración más cercana a la ciudadanía y, por consiguiente, la que habitualmente aborda más temas que afectan al día a día de las personas<sup>9</sup>. En este sentido, los Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC) se han configurado como las normas en las que se regulan las formas de relación entre la administración local y la ciudadanía estableciendo cauces regulados a través de los cuales se puede llevar a cabo la participación en el municipio<sup>10</sup>.

Conocedora de esta realidad, en 2016 la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, en adelante siguiendo sus siglas en inglés) inició un programa piloto en virtud del cual 15 gobiernos de ámbito subnacional firmaron la Declaración Subnacional de Gobierno Abierto. Esta declaración implicaba la creación de los primeros Planes de Acción de gobiernos locales o de gobiernos que representan unidades administrativas de carácter territorial superior a los municipios, propio de Estados descentralizados. Para la elaboración de estos Planes se siguió esencialmente el mismo proceso planteado para los planes estatales, es decir, la formulación, junto a la sociedad civil, de una serie de compromisos destinados a promover los principios básicos en los que se sustenta el Gobierno Abierto. El objetivo de la OGP Local no es otro que el de crear una "plataforma para que los gobiernos y la sociedad civil se unan para hacer que sus gobiernos sean más abiertos, inclusivos y receptivos, modelando los valores y principios de la Declaración y los procesos de Gobierno Abierto"<sup>11</sup>.

En el instante en que se escriben estas líneas son 104 las jurisdicciones locales y 75 los países integrantes de la OGP<sup>12</sup>. La propia web de la Alianza internacional se refiere a los territorios infraestatales como jurisdicciones locales pertenecientes a la OGP Local. Si bien, no debemos confundir el término "local" utilizado por la OGP con el concepto jurídico de "local" del modelo territo-

<sup>9</sup> CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: *La participación ciudadana en el ámbito local: la integración democrática de lo local y de lo global en la era digital*, Corts Valencianes, Valencia, 2020.

<sup>10</sup> CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: *Participación y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Madrid, 2020. Pág. 147.

<sup>11</sup> Objetivo fijado en las directrices sobre OGP Local disponibles en <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/about-ogp-local-program/> Fecha consulta: octubre de 2023

<sup>12</sup> Datos actualizados a octubre de 2023.

rial español que hace referencia a las entidades territoriales formadas por el municipio, la provincia o la isla. Cuando la Alianza internacional menciona la OGP Local diferencia claramente los gobiernos de países de aquellos otros compuestos por gobiernos de ámbito territorial inferior a aquellos, pudiendo tratarse de estados, provincias, naciones descentralizadas, ciudades, pueblos, municipios u otros niveles de administración.

Analizando la evolución de la OGP desde su constitución en 2011 podemos vislumbrar de forma clara que en los últimos años existe una apuesta manifiesta por fomentar la integración en la misma de gobiernos locales. En este sentido, haciendo una comparativa entre septiembre de 2020 y septiembre de 2023, vemos que en sólo tres años el número de participantes en la OGP Local aumentó de los 20 a los 104, gracias a las dos grandes expansiones del programa, la de finales de 2020 y la de 2022. Esta ampliación se prevé que sea aún más acusada a partir de comienzos de 2024, periodo en el que está prevista una nueva remesa de hasta 50 nuevos gobiernos locales.

Analizando la evolución de la OGP desde su constitución en 2011 podemos vislumbrar de forma clara que en los últimos años existe una apuesta manifiesta por fomentar la integración en la misma de gobiernos locales.

Entre los criterios de elegibilidad para formar parte de la OGP Local se requiere, en primer lugar, que las jurisdicciones locales interesadas pertenezcan a un país participante en la OGP no suspendido o a un país no participante pero elegible para unirse a la OGP<sup>13</sup>. En segundo lugar, tienen que cumplir una serie de requisitos que permitan garantizar que el gobierno, en caso de ser aceptado en la OGP, pueda llevar a cabo un Plan de Acción. Estos requisitos son:

1. Manifestación inequívoca del compromiso de los líderes políticos, expresado a través de una carta de apoyo del jefe del gobierno local, y un compromiso de líderes no gubernamentales. En este punto, es muy común valerse del apoyo de universidades y asociaciones del tercer sector que operen en ese ámbito territorial. Además, es muy importante que en esta carta de apoyo se manifieste de forma clara la propuesta de valor y el beneficio que conllevaría su incorporación a la OGP.

---

<sup>13</sup> Los países elegibles de OGP no miembros son: Angola, Austria, Bélgica, Bután, Bolivia, Guyana, Islandia, Japón, Luxemburgo, Maldivas, Mozambique, Namibia, Nepal, Níger, Pakistán, Polonia, Eslovenia, Suiza, Tanzania y Trinidad y Tobago. (Datos actualizados a octubre de 2023).

2. Un historial sólido en Gobierno Abierto o colaboración con actores no gubernamentales en, al menos, una reforma de Gobierno Abierto o un ejemplo exitoso de colaboración en los últimos tres años. Esto podría incluir la participación en iniciativas de Gobierno Abierto a nivel nacional, como es el caso de los territorios que incorporan compromisos en los ámbitos autonómico y local en el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2020-2024.
3. Cumplir un compromiso de continuidad y plenitud en la ejecución del Plan de Acción. Para ello se pide tener al menos 16 meses restantes en el mandato del gobierno local. De ahí que, como veremos en el siguiente apartado, excepto en el caso del País Vasco, la mayoría de los Planes de Acción locales vigentes en nuestro país finalizaron su vigencia entre abril y mayo de 2023, con motivo de las elecciones municipales y autonómicas celebradas a finales de mayo de ese mismo año. Con esta concreción de la vigencia del Plan de Acción se evitaba que un posible cambio de color político del gobierno municipal o autonómico pudiera perjudicar a la conclusión de dicho Plan.
4. Mostrar un interés en adoptar reformas de gobierno abierto y alinearse con las prioridades estratégicas y temáticas de la OGP, particularmente en lo que respecta a la participación ciudadana en la formulación y supervisión de políticas y servicios públicos.
5. Poseer las capacidades y recursos necesarios para llevar a cabo los procesos de colaboración e implementación de los compromisos adquiridos, en los que debe haber presencia tanto de personal del gobierno como de personal representante de la sociedad civil y el sector no gubernamental.
6. Entre los recursos necesarios se incluyen las herramientas necesarias para la colaboración entre las partes interesadas y el monitoreo en la evaluación del cumplimiento de los compromisos.
7. Estar dispuesto a participar en intercambios de experiencias con otros miembros de la OGP Local. No debemos ol-

vidar que uno de los tres pilares sustentadores del concepto de gobierno abierto original era el de la colaboración. La participación en foros, congresos y, por supuesto, en las cumbres mundiales de gobierno abierto en el marco de la *Open Government Partnership (OGP) Global Summit*<sup>14</sup> debe ser de carácter obligatorio para todos los integrantes de la OGP tanto nacional como local, al tratarse de puntos de encuentro en los que compartir experiencias.

## II.2. Territorios subnacionales españoles en la OGP Local.

En el contexto europeo, España destaca como el país con la mayor cantidad de territorios que forman parte de la OGP Local con un total de seis, entre los que se encuentran cinco gobiernos autonómicos (País Vasco, Aragón, Cataluña, Principado de Asturias y Comunidad Valenciana) y un gobierno municipal (la ciudad de Madrid).

La ciudad de Madrid fue el primero de los territorios españoles que se incorporó de forma independiente a la Alianza, siendo además uno de los quince gobiernos seleccionados como parte del proyecto piloto de la, hoy consolidada, OGP Local. La candidatura de Madrid fue respaldada por organizaciones sin ánimo de lucro de primer nivel en materia de transparencia, tales como, *Acces Info Europe*, *Transparencia Internacional España* y *Civio*. La experiencia previa en iniciativas vinculadas con el gobierno abierto y su imitación por otros territorios la postuló como candidata a formar parte de esta nueva vertiente de la Alianza. Así, entre las iniciativas más destacadas de la ciudad madrileña podemos citar la creación del portal *Decide Madrid*, que supuso toda una revolución en la implementación de medidas facilitadoras de la participación ciudadana.

Un ejemplo claro de que el gobierno abierto no es ni debe ser una bandera propia de una ideología política concreta se refleja claramente en el buen hacer de la ciudad de Madrid. Si bien la incorporación de la capital de España a la OGP Local se realizó en 2016 bajo un gobierno de izquierdas, el cambio de color político en las

En el contexto europeo, España destaca como el país con la mayor cantidad de territorios que forman parte de la OGP Local con un total de seis, entre los que se encuentran cinco gobiernos autonómicos (País Vasco, Aragón, Cataluña, Principado de Asturias y Comunidad Valenciana) y un gobierno municipal (la ciudad de Madrid).

<sup>14</sup> La última cumbre celebrada en el marco de la *Open Government Partnership (OGP) Global Summit 2023* tuvo lugar en Tallín, Estonia en septiembre de 2023.

Un ejemplo claro de que el gobierno abierto no es ni debe ser una bandera propia de una ideología política concreta se refleja claramente en el buen hacer de la ciudad de Madrid. Si bien la incorporación de la capital de España a la OGP Local se realizó en 2016 bajo un gobierno de izquierdas, el cambio de color político en las sucesivas elecciones municipales no ha supuesto una ruptura del compromiso adquirido con la Alianza internacional, siguiendo la creación de nuevos Planes de Acción.

sucesivas elecciones municipales no ha supuesto una ruptura del compromiso adquirido con la Alianza internacional, siguiendo la creación de nuevos Planes de Acción. Así, Madrid cuenta en su haber con tres Planes de Acción finalizados: Plan de Acción de 2017, Plan de Acción 2018-2020 y Plan de Acción 2022-2023.

El País Vasco fue la segunda incorporación española en la OGP Local, y la primera autonómica, concretamente en el año 2018. Al igual que lo expuesto en el caso de Madrid, la comunidad autónoma vasca también había manifestado desde hacía tiempo un compromiso en materia de participación, transparencia y el uso de datos abiertos. De hecho, el País Vasco, incluso años antes de ver la luz la ley estatal en materia de transparencia se adelantó en la creación de un portal propio de datos abiertos, *Open Data Euskadi*, y una plataforma de participación ciudadana, *Ire-ki*, inspiradora para otras plataformas participativas en España y fuera de nuestras fronteras. Así, dado su carácter temprano como miembro de la OGP Local, el País Vasco ya cuenta en su haber con dos Planes de Acción de Gobierno Abierto, el primero de ellos vigente entre 2018-2020 y el segundo, aún vigente, el Plan de Acción 2021-2024. Tal y como hemos comentado anteriormente, se da la paradoja de que, siendo uno de los territorios con más tradición en materia de gobierno abierto de nuestro país, sigue sin tener una ley autonómica propia en materia de transparencia, tras varios intentos fallidos de aprobación del proyecto de ley.

En octubre de 2020, la OGP local experimentó un notable crecimiento al incorporar simultáneamente a 56 nuevas jurisdicciones. En esta remesa se encontraban las comunidades autónomas de Aragón y Cataluña. Indudablemente, este aumento tuvo lugar en un momento trascendental, caracterizado por la gran cantidad de nuevas acciones y proyectos emprendidos por las autoridades para hacer frente a las implicaciones sociales e institucionales derivadas de la pandemia de COVID-19. Precisamente, Aragón desarrolló en 2020 el proyecto "Frena la curva", una plataforma ciudadana donde voluntarios, organizaciones sociales, activistas y la propia ciudadanía en general cooperaban dando una respuesta resiliente a la situación vivida, de forma complementaria a la del gobierno y a los servicios públicos esenciales. Esta iniciativa tuvo tal repercusión que acabó impactando en más

de 20 países, lo cual la hizo merecedora del Premio a la Innovación Política otorgado por *The Innovation in Politics Institute* en 2022 en la categoría de "estrategia frente a la COVID". Asimismo, el gobierno aragonés se caracteriza por su experiencia previa en el desarrollo de laboratorios de innovación y, más concretamente con el Laboratorio de Aragón de Gobierno Abierto (LAAAB), creado en 2018, a través del cual se busca la cocreación de políticas públicas. Toda esta trayectoria, sumada a la aprobación de normas autonómicas sobre transparencia, integridad o cuentas abiertas, hacían de Aragón un territorio más que capacitado para formar parte de la OGP Local.

A la fecha de redacción de este artículo, la comunidad autónoma de Aragón ha respondido a la solicitud de acceso a la información que formulé días atrás en la que preguntaba si el Gobierno de Aragón había iniciado ya los trámites del que sería el nuevo Plan de Acción de Gobierno Abierto como integrante de la OGP Local, al haber finalizado la vigencia del Plan 2021-2023<sup>15</sup>. La respuesta a dicha solicitud fue emitida por el servicio de participación ciudadana e innovación social señalando lo siguiente:

"En la actualidad se están concluyendo los informes finales de evaluación correspondientes al I Plan de Acción de Aragón en Gobierno Abierto 2021-2023. Asimismo, también estamos trabajando en el diseño del ciclo de co-creación del II Plan de Acción, el cual involucrará a diferentes agentes del ámbito gubernamental y de la sociedad civil en una variedad de encuentros colaborativos. Nuestra intención es iniciar este proceso a más tardar a principios de noviembre y presentar el plan de acción resultante durante el primer trimestre de 2024".

Como podemos apreciar, además de la extraordinaria eficacia del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública (acceso concedido sólo tres días después del registro de la solicitud, siendo uno de ellos inhábil), Aragón sigue apostando por la implementación de políticas basadas en el gobierno abierto y lo hará siguiendo el marco proporcionado por la OGP. Así, se des-

---

<sup>15</sup> Solicitud presentada y registrada de forma telemática a través del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón el 14 de octubre de 2023 con el número 468/2023, habiéndose concedido acceso total a la información solicitada tan sólo cuatro días después, el 17 de octubre de 2023.

prende de la información proporcionada en la cual anuncia que en noviembre de 2023 comenzará el proceso de cocreación del próximo Plan de Acción de Gobierno Abierto que verá la luz en el primer trimestre de 2024.

Cataluña, al igual que Aragón, se incorporó a la OGP Local en 2020 con un amplio bagaje a sus espaldas de iniciativas en materia de transparencia, entre las que destacan: la constitución en 2015 de una Red de Gobiernos Transparentes o la aprobación del Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el cual se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Cataluña. Igualmente, se creó la plataforma de participación ciudadana *Decidim* influenciada por la plataforma de primeros de siglo *Consensus*, en la que, de forma totalmente revolucionaria para la época, se permitía la participación ciudadana a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación. Los escasos tres años de pertenencia de Cataluña a la OGP Local determinan que sólo haya existido un Plan de Acción finalizado recientemente, el Plan de Acción 2021-2023.

Los dos últimos territorios españoles en incorporarse a la OGP Local fueron el Principado de Asturias y la Comunidad Valenciana, ambos en la remesa de 2022. El Principado de Asturias ya venía de una gran tradición en materia de datos abiertos y transparencia. Así, aprovechando esta experiencia, no es de extrañar que uno de los compromisos estrella en el, hasta ahora, único Plan de Acción asturiano haya sido el de ampliar y mejorar desde el ámbito autonómico los conjuntos de datos abiertos relativos a Asturias disponibles en el portal de datos abiertos del Gobierno central o el compromiso de crear una biblioteca jurídica digital en la región. Sin embargo, se ha echado en falta en este primer Plan de Acción Asturias 2022-2023 algún compromiso en materia de participación ciudadana, tanto desde el punto de vista genérico de fomento de la misma a través de la creación de algún portal o herramienta, así como desde el punto de vista de mejora del proceso de cocreación del Plan de Acción, aspecto éste también señalado en las recomendaciones contenidas en el informe final oficial<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Grupo de Investigación en Gestión Pública (GESPUB). *Informe de Valoración Final del Plan de Acción OGP 2022-23 del Principado de Asturias*. Mayo 2023. Pág. 4.

El caso de la Comunidad Valenciana es, podríamos decir que, junto a Aragón, de los más prolíficos en materia de gobierno abierto, incluso desde antes de pertenecer a la OGP. Así, la Comunidad Valenciana ha realizado reformas normativas pioneras tales como la aprobación de una ley de segunda generación en materia de transparencia, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunidad Valenciana o la Ley 4/2023, de 13 de abril, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunidad Valenciana. A todo ello se unen los esfuerzos tanto desde el gobierno como desde las propias administraciones públicas por fomentar la llamada cultura del gobierno abierto, una muestra de ello se evidencia en las cinco cátedras existentes que forman parte de la Red Española de Cátedras e Institutos Universitarios de Gobierno Abierto<sup>17</sup>. Al igual que el Principado de Asturias, por su reciente incorporación a la OGP Local sólo se ha ejecutado un Plan de Acción, el Plan 2022-2023 compuesto por tres compromisos encuadrados en tres ejes de trabajo principales: innovación y cultura de gobierno abierto, transparencia y derecho a entender y comunidad abierta.

## III. Los retos pendientes.

### III.1. Continuidad de los territorios con experiencia en la OGP Local.

Los seis territorios que actualmente pertenecen a la OGP Local, excepto el País Vasco, han sido consultados en sus respectivos portales de transparencia, a través de una solicitud de acceso a la información pública, para conocer su continuidad o no en la elaboración de un nuevo Plan de Acción al haber finalizado la vigencia del último publicado. Así, la pregunta formulada fue la siguiente:

---

<sup>17</sup> Universitat de València. Càtedra PAGODA de Gobierno Abierto, Participación y Open Data; Universitat Politècnica de València. Càtedra Governança de la ciutat de València; Universidad de Alicante. Càtedra de Transparencia y Buen Gobierno; Universidad Jaime I (Castellón). Càtedra de Cooperación y Desarrollo Sostenible; Universidad Miguel Hernández de Elche. Càtedra de Cooperación y Desarrollo Sostenible.

"Me gustaría conocer si el Gobierno X ha iniciado ya los trámites del que sería el nuevo Plan de Acción de Gobierno Abierto como integrante de la OGP Local, al haber finalizado la vigencia del Plan x-2023. En el caso de no haber iniciado dichos trámites, me gustaría saber si el Gobierno tiene previsto volver a elaborar un Plan de Acción de Gobierno Abierto".

Sólo el gobierno de Aragón me ha dado respuesta a esta solicitud en un periodo de tiempo lo suficientemente corto como para permitirme insertar la respuesta en el presente trabajo (ya reproducida en el apartado anterior), quedando a la espera de la respuesta de los demás territorios consultados que, con toda probabilidad, concederán esta solicitud ya que presenta todos los requisitos para ser considerada información de carácter público. Aunque aún no tengamos estas respuestas, imagino que al igual que ha pasado en el ámbito estatal y en la ciudad de Madrid, los nuevos gobiernos autonómicos y municipales surgidos tras la celebración de las elecciones de mayo de 2023, seguirán la senda continuista en pro de gobiernos más transparentes, más participativos y, en definitiva, más abiertos. Todo ello, siempre enmarcado en el cumplimiento de los principios de buen gobierno, entendiendo como tal a aquella "actitud profesional y ética, basada en la ausencia de conflictos de intereses particulares"<sup>18</sup>.

El ejemplo de cocreación y ejecución de los Planes de Acción de Gobierno Abierto de País Vasco, Aragón, Cataluña, Asturias y Comunidad Valenciana debería seguirse en el resto de las comunidades autónomas de España y servir de fuente de inspiración para presentar su candidatura en la próxima convocatoria de expresiones de interés para unirse a la OGP Local.

### III.2. Incorporación de nuevos territorios.

El ejemplo de cocreación y ejecución de los Planes de Acción de Gobierno Abierto de País Vasco, Aragón, Cataluña, Asturias y Comunidad Valenciana debería seguirse en el resto de las comunidades autónomas de España y servir de fuente de inspiración para presentar su candidatura en la próxima convocatoria de expresiones de interés para unirse a la OGP Local. Actualmente está abierta hasta enero de 2024 una nueva llamada por parte de la OGP Local. Con esta nueva expansión se prevé aumentar hasta en 50 los nuevos gobiernos locales en la Alianza el próximo año.

Como señalamos anteriormente, el propio Plan de Acción estatal

---

<sup>18</sup> CLEMENTE MARTÍNEZ, Jaime, "La planificación tributaria como parte del buen gobierno local experiencias en España y su impulso electrónico", *Anuario de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración*, núm. 3, 2023. Pág. 1.

2020-2024 ya incorpora una serie de iniciativas impulsadas por las comunidades autónomas y por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), muchas de ellas ya finalizadas con éxito. Estas actividades podrían argumentarse en su futura carta de apoyo como cumplimiento de uno de los requisitos de elegibilidad exigidos para formar parte de la OGP Local, concretamente el que hace referencia a poseer un historial sólido en gobierno abierto o de colaboración con actores no gubernamentales en, al menos, una reforma de gobierno abierto o un ejemplo exitoso de colaboración en los últimos tres años. Por citar un ejemplo, si el gobierno andaluz estuviera interesado en postularse como posible nuevo miembro de la OGP Local debería hacer valer en su carta de apoyo la puesta en marcha del plan de capacitación en gobierno abierto y apertura de datos para el personal empleado público y los avances en materia de apertura de datos e impulso de la tecnología big data.

Al igual que la ciudad de Madrid, existen otros municipios en nuestro país que también poseen una dilatada trayectoria en materia de fomento de iniciativas de transparencia y, sobre todo, en lo concerniente a la participación ciudadana. No olvidemos que, por ejemplo, la elaboración de los presupuestos participativos es un procedimiento de ámbito local. Ciudades con gran tradición participativa como Córdoba serían perfectas candidatas para seguir la estela marcada por la ciudad de Madrid en 2016. A nivel estatal, el IV Plan hace alusión a una iniciativa impulsada a través de la Federación Española de Municipios y Provincias referente a la creación de un Plan de consolidación e impulso de la Red de entidades locales por la transparencia y la participación ciudadana que se encuentra en fase de implementación.

Al igual que la ciudad de Madrid, existen otros municipios en nuestro país que también poseen una dilatada trayectoria en materia de fomento de iniciativas de transparencia y, sobre todo, en lo concerniente a la participación ciudadana.

## IV. Conclusiones.

El gobierno abierto como concepto puede ser una moda pasajera, se puede impulsar más o menos, pero lo que está claro es que lo que no se puede poner nunca de moda son los conceptos contrarios, es decir, la opacidad en la información y procedimientos públicos o, incluso, en el peor de los casos, la elimina-

El gobierno abierto como concepto puede ser una moda pasajera, se puede impulsar más o menos, pero lo que está claro es que lo que no se puede poner nunca de moda son los conceptos contrarios, es decir, la opacidad en la información y procedimientos públicos o, incluso, en el peor de los casos, la eliminación de los mecanismos existentes de participación ciudadana, ya que hacerlo sería construir un gobierno de espaldas a la ciudadanía, lo cual volvería a propiciar entornos tendentes a la corrupción y, lógicamente, una crisis de representatividad por parte de la ciudadanía.

ción de los mecanismos existentes de participación ciudadana, ya que hacerlo sería construir un gobierno de espaldas a la ciudadanía, lo cual volvería a propiciar entornos tendentes a la corrupción y, lógicamente, una crisis de representatividad por parte de la ciudadanía.

Aunque la integración de los países y otras jurisdicciones locales o autonómicas en la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto supone un inmenso marco de apoyo tanto desde el punto de vista colaborativo, como desde el punto de vista de asesoría y difusión, no debemos menospreciar la labor acometida por aquellos otros gobiernos que, sin pertenecer a la OGP ni tener intención de hacerlo, han realizado igualmente cambios muy exitosos basados en la integridad, la transparencia, la participación ciudadana, o los datos abiertos. En definitiva, lo importante es involucrar a todos los agentes sociales implicados en el desarrollo e implementación de esta nueva forma de gobernar, para lo cual, será un requisito indispensable que quienes lideren esta reforma política se crean y apuesten por la cultura del gobierno abierto. Así, lo refleja Díaz al afirmar que es necesaria "la existencia de liderazgos públicos participativos, motivación y reorganización de la función pública local, así como un impulso de la innovación en la administración local para poder afrontar los retos del siglo XXI"<sup>19</sup>.

## V. Bibliografía.

-CASTEL GAYÁN, Sergio: "Gobierno Abierto en el Estado Autonomico: Régimen jurídico y estrategias", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 14, 2013.

-CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: *La participación ciudadana en el ámbito local: la integración democrática de lo local y de lo global en la era digital*, Corts Valencianes, Valencia, 2020.

-CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: *Participación y buen gobier-*

---

<sup>19</sup> DÍAZ TIE, Paula. "Gobierno abierto en pequeños ayuntamientos. ¿Quimera o realidad?", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1. Enero 2023, pág. 7.

no democrático. *Posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

-CLEMENTE MARTÍNEZ, Jaime, "La planificación tributaria como parte del buen gobierno local experiencias en España y su impulso electrónico", *Anuario de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración*, núm. 3, 2023.

-DÍAZ TIE, Paula. "Gobierno abierto en pequeños ayuntamientos. ¿Quimera o realidad?", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1. Enero 2023.

-GENTILE, Emilio: *La mentira del pueblo soberano en la democracia* (trad. Carlo A. Caranci), Alianza Editorial, Madrid, 2018.

-MONTERO CARO, María Dolores: *Democracia en transición: una agenda para su regeneración*. Dykinson, Madrid, 2023.

-OBAMA, Barack: "Transparency and Open Government Memorandum for the heads of executive departments and agencies", *Federal Register*. Núm. 74-15, 2009.

-PONCE SOLÉ, Juli: *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

## Resumen.

El presente artículo aborda el Gobierno Abierto como un catalizador de la regeneración democrática, especialmente examinando su implementación en ámbitos subnacionales. Así, centrándose en la iniciativa de la OGP Local y la participación de regiones españolas en ella se analiza la situación de estas instituciones subnacionales, entre las que se encuentran algunas comunidades autónomas y la excepción de la ciudad de Madrid.

Asimismo, en este trabajo se destacan, con carácter general, los desafíos pendientes de estas entidades subnacionales, tales

como la continuidad en los territorios que ya cuentan con experiencia, así como la posible inclusión de nuevas regiones, remarcando los beneficios democráticos que operan a nivel institucional cuando se insertan en las políticas públicas los principios de gobierno abierto.

## Resum.

**E**l present article aborda el Govern Obert com un catalitzador de la regeneració democràtica, especialment examinant la seua implementació en àmbits subnacionals. Així, centrant-se en la iniciativa de l'OGP Local i la participació de regions espanyoles en ella s'analitza la situació d'estes institucions subnacionals, entre les quals es troben algunes comunitats autònomes i l'excepció de la ciutat de Madrid.

Així mateix en este treball es destaquen, amb caràcter general, els desafiaments pendents d'estes entitats subnacionals, com ara la continuïtat en els territoris que ja compten amb experiència, així com la possible inclusió de noves regions, remarcant els beneficis democràtics que operen a nivell institucional quan s'inserixen en les polítiques públiques els principis de govern obert.

### PALABRAS CLAVE

Gobierno abierto, entidades subnacionales, democracia, transparencia, participación, rendición de cuentas.

### PARAULES CLAU

Govern obert, entitats subnacionals, democràcia, transparència, participació, rendició de comptes.





# La transparencia de las plataformas digitales como garantía democrática en el control de la desinformación: una vuelta al Derecho público en clave algorítmica

ROSA CERNADA BADÍA

Profesora de Derecho Administrativo. Universidad Católica de Valencia

## Sumario.

I. INTRODUCCIÓN. II. *FAKE NEWS*, BULOS, POSTVERDAD: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DESINFORMACIÓN Y QUIÉN DEBE CONTROLARLA? 1. Aproximación terminológica. 2. Una breve referencia al protagonismo y responsabilidad de las plataformas digitales en el actual ecosistema informativo. 3. Las plataformas digitales como sujetos responsables del control privatizado de la desinformación. III. LA TRANSPARENCIA DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES: GARANTÍA CLAVE FRENTE A LA DESINFORMACIÓN. 1. La transparencia de las plataformas digitales como garantía de los derechos fundamentales en el ámbito internacional y en Latinoamérica. 2. Modelos regulatorios en Europa desde la perspectiva de la transparencia. 3. La vuelta al Derecho público en el modelo de control de la Unión europea frente a la desinformación y su apuesta por la transparencia. IV. LA TRANSPARENCIA DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES EN LA DSA. 1. Las obligaciones de transparencia de las plataformas digitales en

la DSA. 2. La transparencia y explicabilidad algorítmica: destejando la tela de araña. V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA VUELTA AL DERECHO PÚBLICO Y LA PARADOJA DE TESEO.

## I. Introducción.

En el canto IX de la Iliada, Homero ya se refería a la mentira como un fenómeno *igual de odioso que las puertas de Hades que oculta en sus mentes una cosa y dice otra*<sup>1</sup>. Las raíces clásicas de la reflexión en torno a la mentira se abonaron con la dinámica socrática llevada al absurdo por Platón en su *Hipias menor* o, ya más adelante, en la obra agustiniana, en particular en los tratados *Sobre la Mentira* que data del año 395 y *Contra la mentira*, un cuarto de siglo posterior. La referencia a estas obras pende de un hilo conductor del que tira la filosofía contemporánea, esto es, la voluntad de engañar como presupuesto para deslindar la mentira del error, si bien la inmoralidad del que miente no ha sido asumida como verdad universal, particularmente en el ámbito político<sup>2</sup>, en el que resulta clásica la distinción entre creencias verdaderas y necesarias<sup>3</sup>.

Si la falacia ha sido objeto de constante reflexión filosófico-moral, en su relación con la libertad de información adquiere unos matices muy particulares que se injertan, como elemento necesario, en las estructuras democráticas de los Estados, poniéndolos a prueba. Así lo manifestaba Arendt al teorizar no sólo el desencuentro entre Verdad y Política en un primer término<sup>4</sup>, sino también significativamente el uso de la desinformación como mecanismo estatal totalitarista de redefinición de la verdad. En

---

1 HOMERO, *La Iliada*, Traducción, prólogo y notas de Emilio Crespo Güemes, Editorial Gredos, Madrid, 1996, pág 275. Accesible en: <https://archive.org/details/n-150.-homero-il-iada/page/n1/mode/2up>

2 En este punto es clásica la referencia a la Razón de Estado (*Arte dello Stato*) sostenida por MAQUIAVELO.

3 BELTRÁN MUNAR, Miguel Antonio, "Maimónides sobre las creencias necesarias en el orden político", en ROCHE ARNAS, Pedro (coord.), *El pensamiento político en la Edad media*, Fundación Ramón Areces, 2010, pág. 291.

4 ARENDT, Hannah, "Truth and politics", *The New Yorker*, 25 de febrero de 1967. Texto accesible en: <https://idanlandau.files.wordpress.com/2014/12/arendt-truth-and-politics.pdf>.

este sentido, la generalización de la desinformación como técnica de manipulación está condicionada, en gran medida, por los medios de comunicación social.

Sin embargo, la decantación histórica de la mentira como acción concreta y de la desinformación como fenómeno de mayor amplitud ha encontrado un punto de no retorno en el desarrollo de las grandes plataformas digitales y redes sociales que desviste al periodismo de su tradicional profesionalización, favoreciendo la deglución inconsciente de noticias falsas y pervirtiendo en último término la saludable formación de la opinión pública. La reflexión jurídica en torno a este fenómeno ha fructificado en propuestas de *lege ferenda* o en regulaciones concretas que requieren un examen sosegado, dado lo resbaladizo del límite entre la protección frente a la desinformación y la posible vulneración de la libertad de información.

## II. *Fake news*, bulos, postverdad: ¿De qué hablamos cuando hablamos de desinformación y quién debe controlarla?

### II.1. Aproximación terminológica.

Como se viene advirtiendo, el estudio de la desinformación requiere una aproximación y una nomenclatura particular que está lejos de ser pacífica. En efecto, al examinar la desinformación, la doctrina hace uso de una terminología variada: noticias falsas, bulos, postverdad o desórdenes informativos, entre otros. En ocasiones intentando delimitar los contornos de cada una de estas nociones<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> DARNTON, Robert, "The True History of Fake News», *The New York Review of Books*, 13 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.nybooks.com/online/2017/02/13/the-true-history-of-fake-news/>

Un concepto más estricto de desinformación se caracterizaría por referirse a una información deliberadamente falsa que genera un perjuicio público.

como manifestaciones de la desinformación<sup>6</sup> y en otras, yuxtaponiendo conceptos que no son estrictamente análogos<sup>7</sup>.

Con carácter general pueden distinguirse dos conceptos de desinformación que condicionan, y mucho, las vías de reacción jurídica. En primer lugar, un concepto más estricto de desinformación que se caracterizaría por referirse a una información deliberadamente falsa que genera un perjuicio público. Este concepto es el que mantuvo la Comisión europea en su Comunicación "La lucha contra la desinformación en línea"<sup>8</sup>. En este mismo sentido se pronuncia la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos si bien pone de manifiesto que se trata de una definición necesariamente provisional dado el carácter dinámico y cambiante de la desinformación como concepto<sup>9</sup>. Se trata de un concepto que se alinea más con la noción de noticia falsa, en ocasiones criticada por su uso partidista<sup>10</sup>.

Esta propuesta de definición pone el énfasis en el carácter noticiable del objeto de la desinformación. La determinación de su objeto es fundamental en tanto que, si se refiere estrictamente a noticias en su definición constitucional, excluye las manifestaciones propias de la libertad de expresión, como la sátira o la parodia<sup>11</sup>, en las que la veracidad<sup>12</sup> brilla por su ausencia.

Precisamente la veracidad conecta con el segundo de los ele-

---

**6** MORENO BOBADILLA, Ángela, MARTÍNEZ ISIDORA, Beatriz de Carmen. *Fake news, desinformación y otros desórdenes informativos*. Madrid: Fragua, 2022.

**7** HERNÁNDEZ, León, "Desinformación no es sinónimo de fake news", Comunicación: estudios venezolanos de comunicación, Núm 189 (Primer trimestre), 2000, págs. 29-34.

**8** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo COM/2018/236 final, de 26 de abril de 2018.

**9** CIDH. RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, "Desinformación, pandemia y Derechos humanos" OEA/Ser.L/V/II, Diciembre de 2022, pág. 17, nota al pie núm. 11.

**10** RUBIO NÚÑEZ, Rafael, "Los efectos de la posverdad en la democracia", *Revista de Derecho Político*, núm. 103, septiembre-diciembre, pág. 198.

**11** En este sentido se manifiesta el Conseil Constitutionnel francés en su decisión 2018-773 DC, de 20 de diciembre, fundamento jurídico 21. Disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2018/2018773DC.htm>

**12** Sobre la exigencia de veracidad a la noticia en la protección constitucional del derecho a la libertad de información, vid.: LÓPEZ DE LERMA GALÁN, Jesús, "El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática", *Estudios de Deusto: Revista de Derecho público*, vol. 66, núm.2, 2018, págs.435-359.

mentos de este concepto estricto que, al estilo agustiniano exige la voluntad de engañar (*fallendi cupiditas, voluntas fallendi*). La desinformación en sentido estricto se deslinda, por lo tanto, de fenómenos relacionados como el error, conocido en terminología anglosajona como *misinformation*, con independencia de que concurra o no *animus decipiendi*.

El último de los requisitos de este concepto estricto de desinformación requiere la concurrencia de un perjuicio público. En este sentido, y en relación con el control de la desinformación como garantía democrática, puede señalarse el uso que se ha venido haciendo de este mecanismo de control social con vocación partidista en el ámbito electoral<sup>13</sup>, como legitimación bélica (significativamente en la guerra de Ucrania que motivó la creación en 2015 del *East Stratcom Task Force*, dentro del servicio europeo de Acción exterior), o con el fin de generar alarma social con objetivos más o menos confesos, sin perjuicio de otras finalidades concurrentes como el beneficio económico.

Frente a esta noción que permite circunscribir el control a manifestaciones muy específicas que atentan directamente contra la libertad de información en sentido clásico, cabe mantener una noción más amplia de desinformación, que está presente en otros textos, referida a contenido engañoso<sup>14</sup>, el error por ausencia de voluntad de engaño u otras realidades, que se alinean con el ejercicio de la libertad de expresión o la propaganda<sup>15</sup>. En este sentido se pronunció en un conocido informe<sup>16</sup> el grupo de expertos de alto nivel en *fake news* y desinformación creado por la

Una noción más amplia de desinformación, que está presente en otros textos, referida a contenido engañoso, el error por ausencia de voluntad de engaño u otras realidades.

<sup>13</sup> Los dos ejemplos que lamentablemente ya son clásicos en el ámbito anglosajón remiten al caso *Cambridge Analytica* en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016 y las campañas de desinformación en el referéndum sobre el Brexit. Respecto a estas últimas puede consultarse: SIXMA VAN HEEMSTRA FERNÁNDEZ, Anna, "La desinformación como amenaza para la democracia: el caso del Brexit", *Documento de Opinión IEEE 42/2023*, disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2023/DIEEE042\\_2023\\_ANNSIX\\_Brexit.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEE042_2023_ANNSIX_Brexit.pdf)

<sup>14</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones Bruselas, 3.12.2020 COM(2020) 790 final, de 2 de diciembre de 2020.

<sup>15</sup> GARCÍA SANZ, Rosa María, "La difícil relación del instituto de la opinión pública y los procesos de comunicación pública en Internet: la desinformación desafiando las garantías constitucionales", *UNED, Revista de Derecho Político*, núm 106, septiembre-diciembre de 2019, págs. 86-87.

<sup>16</sup> HLEG (GRUPO DE EXPERTOS DE ALTO NIVEL EN FAKE NEWS Y DESINFORMACIÓN, *Informe sobre la desinformación desde una perspectiva multi-dimensional* Texto disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

Unión europea como reacción frente a las campañas de desinformación política de ámbito territorial diverso y las derivadas del conflicto ruso-ucraniano y que sirvió de pistoletazo para la política europea en la materia.

Esta perspectiva amplia de la desinformación, que resulta más integral a efectos de comprensión de la desinformación como fenómeno social, debe mantenernos alerta cuando sirve de base para justificar la regulación de mecanismos de control estatalizados directa o indirectamente (censura *by proxy*), en la medida en que puede desafiar los estándares democráticos al rozar terrenos pantanosos de delimitación pública de la verdad<sup>17</sup>. No obstante, este concepto permite conectar y, en su caso, coadyuvar a la justificación de la posición de las plataformas digitales en el control frente a la desinformación. Al respecto, entiende GARCÍA SANZ que en el ámbito de Internet se requiere un cambio de enfoque, más bien una reflexión sobre la propaganda, distinguiendo la acción de ciudadanos concretos de las campañas de desinformación orquestadas con tecnología específica y fines de control social<sup>18</sup>.

En el ámbito de Internet se requiere un cambio de enfoque, más bien una reflexión sobre la propaganda.

## II.2. Una breve referencia al protagonismo y responsabilidad de las plataformas digitales en el actual ecosistema informativo.

El control de la desinformación en la actualidad no puede arbitrarse haciendo uso de los mismos medios que se sugerían hace medio siglo. Los cambios sociales en el consumo de información requieren respuestas particulares a un entorno informativo que ha sufrido una mutación extraordinaria en los últimos veinticinco años. En especial, tras la eclosión de la llamada web 2.0. y el nacimiento de esta segunda generación de servicios online que favorece las formas de publicación y de generación colaborativa de información y que proporciona nuevas estrategias de mercado y procesos de comunicación a través de ordenadores<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> COTINO HUESO, Lorenzo, "Quién, cómo y qué regular (o no regular) frente a la desinformación", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 49, 2022, pág. 200.

<sup>18</sup> GARCÍA SANZ, Rosa María, *op. cit.*, pág. 88.

<sup>19</sup> COSTA PINTO, Júlío, "La influencia de la Web 2.0 en el ciberperiodismo portugués", en LARRONDO URETA, Ainara; MESO AYERDI, Koldobika; PEÑA FERNÁNDEZ, Simón (coords.), *Nuevos perfiles y audiencias para una democracia participativa: VII Congreso Internacional de Ciberperiodismo y Web 2.0*, Bilbao, 9 y 10 de noviembre de 2015, pág 26.

En efecto, la digitalización del mercado de la comunicación ha propiciado la pérdida del control informativo de los medios de comunicación social clásicos. A partir de los primeros años del siglo XX esencialmente, la eclosión de las plataformas digitales y las redes sociales ha permitido que, a día de hoy, cualquier ciudadano con conexión a Internet pueda convertirse en informador. Este hecho, que se ha venido a caracterizar como *mediamorfosis*<sup>20</sup>, ha condicionado de forma reveladora el propio ejercicio profesional del periodismo que se ha visto obligado a digitalizarse y a congraciarse con las plataformas en una relación en cierto modo simbiótica.

Así, en el actual ecosistema informativo, las plataformas digitales y las redes sociales adquieren un protagonismo muy significativo, puesto que han reconvertido el modelo de negocio de la comunicación y operan como intermediarias del proceso de comunicación<sup>21</sup>. En este sentido, el Tribunal Constitucional reconoce su actual posición angular en el ejercicio de la libertad de información al señalar que "tienen una capacidad para influir en la opinión pública exponencialmente superior a la de los medios de comunicación tradicionales porque actúan "sobre los ejes de la inmediatez y la rapidez"<sup>22</sup>. Habida cuenta de este nuevo escenario, la doctrina ha sugerido extender a las plataformas y redes sociales la garantía institucional reconocida a los medios de comunicación social clásicos<sup>23</sup>.

Esta garantía debe venir acompañada de la consiguiente asunción de responsabilidad por parte de las plataformas, si bien no como editores<sup>24</sup>. Por consiguiente, la cuestión clave radica en plantear la responsabilidad de las plataformas por los contenidos transmitidos a través de sus sistemas y, particularmente, por el fenómeno de la desinformación que viraliza sus efectos merced a su alcance potencialmente global. Si bien no corresponde aquí

En el actual ecosistema informativo, las plataformas digitales y las redes sociales adquieren un protagonismo muy significativo, puesto que han reconvertido el modelo de negocio de la comunicación y operan como intermediarias del proceso de comunicación.

<sup>20</sup> FIDLER, Roger, *Mediamorfosis: comprender los nuevos medios*. Buenos Aires: Granica, 1998.

<sup>21</sup> PAUNER CHULVI, Cristina, "Transparencia algorítmica en los medios de comunicación y las plataformas digitales", *Revista española de la transparencia*, núm. 17, 2023, pág. 112.

<sup>22</sup> STC 8/2022, de 27 de enero, (Fundamento Jurídico 3º).

<sup>23</sup> COTINO HUESO, Lorenzo, "Responsabilidad de intermediarios y prestadores de servicios de internet en Europa y Estados Unidos y su importancia para la libertad de expresión", *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas tecnologías*, Universidad de los Andes n° 17, 2017, pág. 28.

<sup>24</sup> PAUNER CHULVI, Cristina, "Noticias Falsas y Libertades de Expresión e Información", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, 2018, pág. 307.

un examen de esta cuestión, que ha sido estudiada ampliamente, baste señalar que a este respecto deben tenerse en cuenta dos ámbitos muy específicos de responsabilidad que afectan a la forma de generar la desinformación:

- el primero circunscrito a la responsabilidad de las plataformas por los contenidos creados y publicados por sus usuarios;
- en segundo término, la responsabilidad por el uso de sistemas específicos de recomendación de contenidos, normalmente mediante técnicas algorítmicas o de inteligencia artificial.

En lo que se refiere al primero de los ámbitos citados, puede afirmarse con carácter general que las plataformas no responden jurídicamente por los contenidos generados por sus usuarios. Así se ha reconocido tanto en el ámbito internacional, como regional o estrictamente nacional con una finalidad clara: evitar la limitación privada de la libertad de expresión e información en ausencia de intervención judicial. Específicamente, a las plataformas se les exige de responsabilidad en la medida en que no intervengan en la creación de los contenidos, desconozcan su carácter ilícito y colaboren con la autoridad judicial en cancelar los contenidos que se les notifiquen como ilegales. Así se reconoce, por ejemplo, en la Declaración conjunta de los relatores internacionales para la libertad de expresión sobre libertad de expresión e Internet de 1 de junio de 2011<sup>25</sup>, en los Principios de Manila sobre Responsabilidad de Intermediarios, de 2005 desarrollados por organizaciones de sociedad civil internacional<sup>26</sup> o en el régimen español de responsabilidad de los artículos 13 a 17 de la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico 34/2002, de 11 de julio. Todo ello, sin perjuicio de las matizaciones, en ocasiones dudosas, de la jurisprudencia de Estrasburgo<sup>27</sup> al examinar el alcance de la exención de res-

---

<sup>25</sup> Accesible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&tID=2>

<sup>26</sup> Disponibles en: [https://www.eff.org/files/2015/06/23/manila\\_principles\\_1.0\\_es.pdf](https://www.eff.org/files/2015/06/23/manila_principles_1.0_es.pdf)

<sup>27</sup> STEH Caso Delfi vs. Estonia de Gran Sala de 16 de junio de 2015 o la más reciente STEDH de 15 de mayo de 2023, de Gran Sala, caso Sánchez vs. Francia. Un estudio crítico de esta sentencia puede consultarse en COTINO HUESO, Lorenzo, "Menos libertad de expresión en Internet: el endurecimiento del TEDH sobre la responsabilidad de moderación de contenidos y discurso del odio", *Revista de Derecho Digital e innovación, Aranzadi La Ley*, núm. 16, 2023.

ponsabilidad y que pone el énfasis en la labor de estas plataformas en el control de las campañas de desinformación. Asimismo, y como se verá, en las estrategias nacionales frente a la desinformación, algunos ordenamientos jurídicos más incisivos exigen a las plataformas que realicen un control activo de contenidos.

El segundo de los ámbitos que constituyen el caldo de cultivo de la desinformación es el sistema de personalización, uno de los característicos servicios de las plataformas digitales, que implica el uso de sistemas algorítmicos para el perfilado de usuarios. El riesgo de estas prácticas radica en la generación de fenómenos no deseables como los filtros burbuja o los sesgos de confirmación que, en último término, supone afectar el ejercicio pasivo de la libertad de información al expropiar al usuario de información diversa, favoreciendo la polarización y menoscabando en último término el pluralismo como valor superior del ordenamiento jurídico. En este caso, como se verá, la responsabilidad pasa por un presupuesto fundamental: la transparencia algorítmica.

### **II.3. Las plataformas digitales como sujetos responsables del control privatizado de la desinformación.**

Así las cosas, en este nuevo ecosistema de información, cabe cuestionarse a quién corresponde el control de la desinformación. Tres son los sujetos que pueden ejercer el control frente a este fenómeno: las plataformas o redes sociales; las Administraciones públicas y los usuarios y la sociedad civil.

En esta cuestión, y en particular tras la experiencia vivida tras la pandemia, se ha generalizado un sistema de autorregulación por las plataformas digitales que han desarrollado sus propias políticas de moderación de contenido. De esta forma, son estas empresas privadas las que identifican supuestos de desinformación y adoptan las medidas específicas de moderación correspondientes sobre la base de unos términos y condiciones por ellas predispuestos. Al efecto puede citarse la política de WhatsApp que, en plena pandemia, decidió limitar a cinco el reenvío de mensajes a contactos o grupos con independencia de su contenido. Malentendida como una medida gubernamental, fue la propia empresa la que, en abril de 2020, optó por la adopción de

Se ha generalizado un sistema de autorregulación por las plataformas digitales que han desarrollado sus propias políticas de moderación de contenido.

dicha medida de alcance global como mecanismo de control de campañas de desinformación.

En este esquema, se diluye la tradicional función pretoriana de la democracia tradicionalmente atribuida a los medios de comunicación y se privatiza el control de la desinformación. De este modo, se dota a los prestadores de servicios intermediarios de un protagonismo cuasi absoluto que resulta cuanto menos cuestionable, por cuanto la garantía de la libertad de información se encuentra íntimamente relacionada con el instituto de la opinión pública, como presupuesto de la sanidad democrática de los Estados. En este sentido, puede citarse el informe del Relator especial de Naciones Unidas sobre Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de 6 de abril de 2018 <sup>28</sup> en el que manifiesta su preocupación por la dejación del poder en manos de las empresas del sector, que han devenido en *reguladores enigmáticos*, dada la falta de claridad de las normas y términos de uso de sus servicios. El documento aboga por un mayor control y un enfoque basado en la transparencia. Se sugería pues, un nuevo modelo de corregulación por el que, como veremos, ha optado también la Unión europea.

La transparencia de las plataformas digitales deviene una garantía fundamental frente a la desinformación en un contexto democrático.

Así pues, frente a la creación de un derecho de plataforma (y tal y como tradicionalmente se exigió a los medios de comunicación social como instrumento de credibilidad<sup>29</sup>), la transparencia de las plataformas digitales deviene una garantía fundamental frente a la desinformación en un contexto democrático.

---

<sup>28</sup> Disponible en: [https://digitallibrary.un.org/record/1631686/files/A\\_HRC\\_38\\_35-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1631686/files/A_HRC_38_35-ES.pdf)

<sup>29</sup> FREUNDT-THURNE, Úrsula, "Periodismo y visibilidad: el laberinto de la transparencia", *Cuadernos de información*, núm. 18, 2005, págs. 13-21.

### III. La transparencia de las plataformas digitales: garantía clave frente a la desinformación.

Frente a los efectos perniciosos de la desinformación, se ha producido una reacción multinivel que transita la siempre compleja senda de la ponderación de los derechos y libertades constitucionales. En efecto, la reacción institucional queda condicionada por el necesario equilibrio con la libertad de información como paradigma clásico de fomento de la libertad de pensamiento y de pluralismo político, pues la lucha contra la desinformación no debiera convertirse en un caballo de Troya para fomentar la manipulación social. En este sentido, la transparencia constituye una garantía fundamental para asegurar este necesario equilibrio y, a tal efecto, diversos documentos internacionales y nacionales mencionan obligaciones de transparencia para las plataformas digitales.

#### III.1. La transparencia de las plataformas digitales como garantía de los derechos fundamentales en el ámbito internacional y en Latinoamérica.

En primer término, merece la pena hacer una referencia a la valiosa acción de los relatores internacionales para la libertad de expresión, particularmente a través de tres documentos fundamentales. En primer lugar, la Declaración conjunta sobre Libertad de Expresión y Noticias falsas "*fake news*", desinformación y propaganda de 2017<sup>30</sup> cuyo apartado cuarto, referido a los intermediarios, establece obligaciones específicas de transparencia sobre las políticas de moderación de contenidos que deben ser "claras y preestablecidas" fácilmente consultables y comprensibles. En cuanto al fondo, se exige que dichas políticas cumplan con los requisitos del debido proceso, sean notificadas a los afectados y permitan a éstos cuestionar la oportunidad de las decisiones concretas.

<sup>30</sup> Accesible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&tID=2>

En segundo lugar, la Declaración conjunta sobre independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital<sup>31</sup> que exige a las plataformas en línea que creen sistemas de autorregulación o se incorporen en sistemas existentes y que operen "de la manera más transparente posible" en especial a los efectos de identificar creadores de contenido y sistemas de recomendación.

Finalmente, las recomendaciones para actores digitales de la Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital de los relatores especiales de Naciones Unidas, OSCE y OEA<sup>32</sup>. Las recomendaciones abogan por evitar la microsegmentación y los filtros burbuja al considerar que las plataformas deberían esforzarse por facilitar el acceso de sus usuarios a "diversas ideas y perspectivas políticas". Como sugerencias para abordar la desinformación en términos de transparencia plantea "mantener archivos respecto a la publicidad política contratada, moderación apropiada de contenidos y alertas públicas". Asimismo, sugiere medidas de transparencia respecto a las herramientas automatizadas que puedan afectar a los sistemas de recomendación, a la publicidad dirigida y a la clasificación y moderación de contenidos.

Junto a esta breve referencia internacional, conviene dedicar una cierta atención a Latinoamérica. En particular, destaca la actividad específica de la Relatoría especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se orienta a la defensa de la libertad de expresión como elemento fundamental para la consolidación de los sistemas democráticos. En particular, en 2013<sup>33</sup> la Relatoría ponía de manifiesto la necesidad de que las condiciones del servicio fueran "transparentes, claras y accesibles" y se alinearan con los principios internacionales en materia de derechos humanos. Específicamente, en lo referente a la moderación de contenidos y en cualquier manifestación de los términos del servicio que pueda limitar la libertad de expresión.

---

<sup>31</sup> Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1100&IID=2>

<sup>32</sup> Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>

<sup>33</sup> BOTERO MARINO, Catalina, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, "Libertad de expresión e Internet", OAS Cataloging-in-Publication Data, Washington D.C. 2013, párrafo 112, pág. 55.

Ahondando en esta línea, la Relatoría publicaba en septiembre de 2023 un informe sobre Desinformación, pandemia y Derechos humanos. Entre las recomendaciones que incorpora este documento, en su párrafo 57 se refiere en particular a las plataformas a las que recuerda que su actividad de moderación debe estar sometida a "un adecuado escrutinio público" por el poder judicial sobre cuatro principios básicos: transparencia respecto a los números, casos y datos; claridad respecto de los criterios; aplicación consistente de los principios respecto al debido proceso y derecho de apelación. Asimismo, recomienda a las plataformas fortalecer las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en materia de moderación de contenidos<sup>34</sup>.

A pesar de estas recomendaciones, lo cierto es que las iniciativas legislativas en América Latina distan mucho de dotar a la transparencia del protagonismo que requeriría<sup>35</sup> salvo excepciones como las referencias puntuales en los proyectos chileno y dominicano y la regulación mucho más completa en el polémico proyecto de Ley brasileña de Libertad, Responsabilidad y Transparencia en Internet (Proposición de Ley 2630/2020)<sup>36</sup>. El texto brasileño recoge provisiones específicas en sus artículos 6 y siguientes que establecen obligaciones de transparencia análogas a las que prevé la normativa europea, que se detallará más adelante. En términos resumidos, se prevén:

- obligaciones de publicidad específica (en materia de patrocinio de contenido o pagada electoral);
- obligación de rendición de cuentas respecto a la actividad de moderación de contenidos;
- y la exigencia de la emisión de informes periódicos por grandes plataformas.

Las iniciativas legislativas en América Latina distan mucho de dotar a la transparencia del protagonismo que requeriría.

---

<sup>34</sup> VACA VILLARREAL, Pedro, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, "Desinformación, pandemia y derechos humanos", OAS Cataloging-in-Publication Data, Washington, D.C., 2023, págs. 43 y 45.

<sup>35</sup> Resulta de interés la lectura del siguiente informe que manifiesta las claras divergencias entre la sensibilidad de la sociedad civil latinoamericana por la transparencia y las propuestas de iniciativa gubernamental: PITA, Marina, "Transparencia de la moderación privada de contenidos - una mirada de las propuestas de sociedad civil y legisladores de América Latina", Unesco, París-Montevideo, 2022, p. 33

<sup>36</sup> Disponible en la página web del senado brasileño.

Este proyecto, que resulta un tanto más ambicioso que el Reglamento europeo, ha sido duramente criticado especialmente en sus primeras versiones<sup>37</sup> por algunas de sus medidas como, por ejemplo, su aplicación a los sistemas de mensajería privada.

Por su parte, junto a la actividad pública no han faltado iniciativas privadas en la materia que abogan por la transparencia y la rendición de cuentas. De entre las distintas iniciativas destacan dos: i) los ya citados Principios de Manila, que tratan de orientar la acción de los legisladores e *inauguran las demandas por mayor transparencia*<sup>38</sup>; ii) la aprobación en los Principios de Santa Clara sobre Transparencia y Responsabilidad de la moderación de contenidos, de febrero de 2018, más orientados hacia las plataformas.

A pesar del reconocimiento de la transparencia como garantía de la libertad de expresión e información y frente a la desinformación, lo cierto es que la naturaleza de estas normas y recomendaciones no compromete a las plataformas en términos obligatorios. Y, en consecuencia, como pone de manifiesto un muy recomendable estudio recientemente publicado<sup>39</sup>, los informes de transparencia de las distintas redes sociales resultan discrepantes y en ningún caso cumplen al completo con los Principios de Santa Clara. En este sentido, la autorregulación manifiesta su insuficiencia para garantizar un control decidido contra el fenómeno de la desinformación. Estas limitaciones tratan de corregirse por algunos Estados a través de medidas regulatorias frente a la desinformación y mediante la intervención de empresas colaboradoras en la detección de falsas noticias, conocidas como *fact checkers*, cuyo creciente protagonismo<sup>40</sup> habla muy bien del equilibrio que trata de lograrse entre la posición preeminente de

---

**37** OBSERVATORIO DEL SUR GLOBAL, "Proyecto de Ley de Responsabilidad, Libertad y Transparencia en Internet", 3 de mayo de 2023, disponible en: <https://observatoriodelsurglobal.com/proyecto-de-ley-de-responsabilidad-libertad-y-transparencia-en-internet/#reacciones-y-polemica-con-las-plataformas>

**38** PITA, Marina, *op. cit.* pág. 14.

**39** URMAN, A., MAKHORTYKH. M., "How transparent are transparency reports? Comparative analysis of transparency reporting across online platforms". *Telecommunications policy*, nº 47, 2023. DOI <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2022.102477>

**40** LÓPEZ LINARES, César, "Colaboración entre verificadores ha marcado la diferencia durante las recientes crisis de desinformación, dicen fact-checkers de Iberoamérica", *Knight Center for Journalism in the Americas, University of Texas in Austin*, 24 de abril de 2022, disponible en: <https://isoj.org/colaboracion-entre-verificadores-ha-marcado-la-diferencia-durante-las-recientes-crisis-de-desinformacion-dicen-fact-checkers-de-iberoamerica/>

las plataformas digitales y la necesaria colaboración civil para detectar campañas de desinformación<sup>41</sup>.

### III.2. Modelos regulatorios en Europa desde la perspectiva de la transparencia.

A la hora de enfrentar el fenómeno de la desinformación, particularmente en su vertiente digital, algunos Estados miembros de la Unión europea optan por medidas de intervención más intensas de ámbito legislativo. En este sentido, han sido paradigmáticas la Ley alemana para la lucha contra los delitos de odio y la Ley francesa en el ámbito electoral.

La Ley de Aplicación de Redes alemana conocida como NetzDG<sup>42</sup> se aplica a plataformas de más de dos millones de usuarios registrados. A dichas plataformas se les exigen ciertas obligaciones. Entre otras, la tramitación de un procedimiento específico en caso de recibirse quejas sobre un contenido concreto, debiendo eliminar dicho contenido en el caso de que efectivamente sea ilícito. La medida de la ilicitud viene determinada por la concurrencia de diversos tipos penales, entre otros, los relativos a los delitos de odio o de difamación. En caso de no eliminar el contenido se enfrentan a multas de más de 50 millones de euros y, en su caso, hasta responsabilidad individual de sus directores.

Esta ley fue objeto de crítica generalizada al considerar que fomentaba una censura privada<sup>43</sup> o una privatización en el control de contenidos<sup>44</sup>. Si bien, y esta cuestión es significativa, las obligaciones de transparencia que impone fueron la única parte de la ley que recibió un apoyo casi universal<sup>45</sup>, circunstancia que pone de manifiesto el consenso internacional sobre la necesidad y oportunidad de impulsar la transparencia como garantía de la libertad de información en la lucha contra la desinformación.

Equilibrio que trata de lograrse entre la posición preeminente de las plataformas digitales y la necesaria colaboración civil para detectar campañas de desinformación.

Consenso internacional sobre la necesidad y oportunidad de impulsar la transparencia como garantía de la libertad de información en la lucha contra la desinformación.

<sup>41</sup> PAUNER CHULVI, Cristina, *op. cit.*, 2018, págs. 315, 317.

<sup>42</sup> Accesible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>

<sup>43</sup> La nomenclatura no es quizá la más adecuada en términos constitucionales, toda vez que no implica limitación de la libertad de expresión por el poder público.

<sup>44</sup> <https://agendapublica.elpais.com/noticia/13701/alemania-privatiza-control-legal-contenidos>

<sup>45</sup> TWOREK, Heidi; LEERSEEN, Paddy, "An Analysis of Germany's NetzDG Law", *one in a Series of Working Papers from the Transatlantic High Level Working Group on Content Moderation Online and Freedom of Expression*, 15 de abril de 2019, pág. 7.

Particularmente, por lo que se refiere a la transparencia, la ley alemana exige a las plataformas que reciban más de un centenar de quejas anuales, que publiquen informes semestrales detallando sus prácticas de moderación de cuentas y contenidos (transparencia operacional). Entre otras cuestiones, la ley detalla la información que deben incorporar estos informes. Entre otras: los procedimientos de retirada de contenidos de la plataforma; el número de reclamaciones recibidas y su origen (usuarios o autoridades); el número de decisiones de retirada de contenidos basadas en estas quejas, así como el motivo de la retirada; y su personal y otros recursos dedicados a la moderación de contenidos.

Por su parte, en Francia se adoptaron en 2018 diversas medidas legislativas en el ámbito estrictamente electoral<sup>46</sup>. Así, la Ley nº 2018-1202 de 22 de diciembre de 2018 de lucha contra la manipulación de la información<sup>47</sup> que acuerda limitaciones aplicables desde tres meses antes de las elecciones hasta que termina el escrutinio de los votos. Y en particular, en su artículo 11 establece una serie de obligaciones de transparencia para las plataformas digitales. Específicamente: i) la transparencia de sus algoritmos<sup>48</sup>; ii) informar a los usuarios de la identidad de la persona física o de la razón, domicilio y objeto social de las personas jurídicas que pagan a las plataformas una remuneración a cambio de la promoción de contenidos informativos relativos a cuestiones de interés general; iii) informar a los usuarios sobre la naturaleza, el origen y los métodos de distribución de los contenidos.

Asimismo, exige a cada operador que envíe a la autoridad reguladora en la materia<sup>49</sup> una declaración en la que especifica cómo se aplican estas medidas. Por su parte, el artículo 12 completa

---

<sup>46</sup> En esta misma línea, la enmienda a la Ley electoral de Canadá en su sección 325 establece obligaciones de transparencia a las plataformas digitales que faciliten espacios para publicidad electoral con el fin de luchar contra la desinformación. Texto de la enmienda disponible en: <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-76/royal-assent>

<sup>47</sup> Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037847559>

<sup>48</sup> Junto a la información estadística agregada sobre el funcionamiento de los algoritmos de recomendación, clasificación o referencia de contenidos informativos relativos a cuestiones de interés general, conforme al artículo 14.

<sup>49</sup> En su momento el Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA), en la actualidad ARCOM (Autoridad de Regulación de las Comunicaciones Audiovisuales y Digitales de Francia), resultado de la fusión del CSA y la HADOPI (Autoridad para la Distribución de Obras y la Protección de los Derechos en Internet) a fecha 1 de enero de 2022.

esta medida al exigir al regulador que publique una evaluación periódica de la aplicación y eficacia de las medidas exigidas en el artículo 11.

Por su parte, y por lo que se refiere al modelo patrio, la preocupación por la desinformación en España no es nueva ni fruto estrictamente de la pandemia. Ya a raíz de la polémica suscitada con *Cambridge Analytica* se planteó en España la posible incidencia de estas prácticas en la gestión de las elecciones y el problema catalán. Sin perjuicio de la aprobación de ciertas normas en la materia, algunas no exentas de polémica<sup>50</sup>, en lo referido a la transparencia de las plataformas digitales destaca la Carta de Derechos digitales, redactada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital<sup>51</sup>. Si bien el texto no tiene un carácter normativo, constituye un valioso marco de referencia para la acción de los poderes públicos y los futuros desarrollos legislativos tanto nacionales como de ámbito regional e internacional.

En el cumplimiento de su objeto, la carta atiende a la cuestión de la responsabilidad y transparencia de las plataformas digitales en sus apartados XIV y XV. Si bien la carta no acomete la regulación de la desinformación, ni tan siquiera en el apartado XV relativo al derecho a recibir libremente información veraz, sí que pueden señalarse algunas referencias a la transparencia, que constituye el objeto de este trabajo.

- Así en el apartado XIV la única mención se contempla en el apartado cuarto al exigir la emisión de un informe previo a los usuarios y destinatarios finales del servicio cuando se impongan restricciones, incluida la moderación de contenidos.

---

<sup>50</sup> Real Decreto Ley 14/2019, de 31 de octubre que permite la intervención o apagón de Internet por el Gobierno (mordaza digital) o la Orden de 30 de octubre de 2020 por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, particularmente criticada como inquietante, ambigua o poco transparente al confiar en último término en control de las campañas de desinformación a un órgano de composición estrictamente gubernamental.

<sup>51</sup> Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta\\_Derechos\\_Digitales\\_RedEs.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf)

- Por su parte, el apartado XV reconoce ciertas obligaciones de transparencia: transparencia algorítmica en cuanto a la creación automatizada de protocolos, el uso de técnicas de perfilado y el carácter publicitario o patrocinado de informaciones u opiniones.

Se trata de una regulación excesivamente escueta y que ha obviado las distintas aportaciones de ámbito internacional y regional ya citadas que podrían haber servido de inspiración al texto español.

Se trata de una regulación excesivamente escueta y que ha obviado las distintas aportaciones de ámbito internacional y regional ya citadas que podrían haber servido de inspiración al texto español,<sup>52</sup> en particular no sólo para la intensificación de la transparencia sino también de medidas de debido proceso, más allá de las previsiones de la ya citada Ley de Servicios de la sociedad de la información.

### III.3. La vuelta al Derecho público en el modelo de control de la Unión europea frente a la desinformación y su apuesta por la transparencia.

En la línea de los modelos examinados, la Unión europea ha reaccionado frente a las limitaciones del sistema de autorregulación, basado en *soft law* y códigos de conducta<sup>53</sup> estableciendo un modelo de corregulación que trata de controlar la red de forma objetiva sin afectar al pleno ejercicio de la libertad de información<sup>54</sup>.

En efecto, el modelo original plasmado entre otros textos en el Plan de Acción contra la desinformación de 2018<sup>55</sup>, combinaba el impulso institucional con elementos de colaboración, a través del fomento de los sistemas de respuesta coordinada (*Rapid Alert System*) y el fomento de la formación de los usuarios. Sin embargo, ante la insuficiencia de este modelo, quizá tributario de una traslación demasiado literal de los parámetros del periodismo clásico al nuevo ecosistema informativo, se ha optado por

<sup>52</sup> COTINO HUESO, Lorenzo, "Expresión, información, creación y acceso a la cultura. Libertades y responsabilidades de usuarios y plataformas en entornos digitales (XIV, XV y XXIV)" en COTINO HUESO, Lorenzo (coord.). *La Carta de derechos digitales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, págs. 197-224

<sup>53</sup> Código de buenas prácticas sobre desinformación, de octubre de 2018, disponible en: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/87534>

<sup>54</sup> GARRIGA DOMÍNGUEZ, Ana, "Las exigencias de transparencia para los sistemas algorítmicos de recomendación. Selección de contenidos y publicidad en línea en el nuevo Reglamento Europeo de Servicios Digitales", *Revista española de la Transparencia*, Núm. 17, Número Extraordinario, 2023, pág. 151.

<sup>55</sup> Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15431-2018-INIT/es/pdf>

un modelo de corregulación, que parte del Plan de acción para la democracia europea y que se articula sobre dos normas fundamentales: el Reglamento de servicios digitales (DSA)<sup>56</sup> y la Ley de inteligencia artificial, todavía en fase de tramitación.

El nuevo modelo pivota sobre tres pilares básicos que se identifican con los sujetos con capacidad de ejercer funciones de control en la red citados *supra*:

- los usuarios, cuya posición fortalece la normativa a través del objetivo y promoción de la alfabetización mediática, el sistema de reclamaciones internas de usuarios y la garantía del debido proceso ante la justicia ordinaria o sistemas alternativos de resolución de conflictos;
- la colaboración civil<sup>57</sup>, mediante la intensificación en el desarrollo de la actividad de los *fact checkers* y en la regulación de una suerte de auditoría privada de contenidos por sujetos ajenos a las plataformas (alertadores fiables);
- la cooperación institucional, a través de la labor de supervisión de la Comisión europea y de los Estados mediante la figura del coordinador de servicios digitales, todos ellos aglutinados en la Junta Europea de Servicios digitales.

El modelo de corregulación, que se concibe como un complemento a la normativa de privacidad, opta por un mayor control de contenidos ilícitos. Estos contenidos se definen en referencia al estándar nacional de ilicitud<sup>58</sup>, al que habrá que acudir, con las dificultades y heterogeneidad que esta remisión conlleva<sup>59</sup>. Por lo tanto, con el fin de asegurar la admisibilidad constitucional de la moderación de contenidos y, en su caso, de la actividad algorítmica subyacente a los servicios de las plataformas digitales

El modelo de corregulación, que se concibe como un complemento a la normativa de privacidad, opta por un mayor control de contenidos ilícitos. Estos contenidos se definen en referencia al estándar nacional de ilicitud.

<sup>56</sup> «DOUE» núm. 277, de 27 de octubre de 2022.

<sup>57</sup> COLOMINA SALÓ, Carme; PÉREZ SOLER, Susana, "Desorden informativo en la UE: construyendo una respuesta normativa", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 131, pág. 153.

<sup>58</sup> El artículo 3 de la DSA define "contenido ilícito" como "información que incumpla el derecho de la UE o de un Estado miembro por sí mismo o en relación con una autoridad".

<sup>59</sup> Ó FATHAIGH, Ronan; HELBERGER, Natalie & APPELMAN, Naomi, "The perils of legally defining disinformation", *Internet Policy Review*, vol. 10, issue 4, 2021, pág. 11, disponible en: <https://doi.org/10.14763/2021.4.1584>

El sistema de la DSA se vertebra sobre la transparencia de las plataformas y sus algoritmos como garantía clave.

(personalización, viralización), el sistema de la DSA se vertebra sobre la transparencia de las plataformas y sus algoritmos como garantía clave.

## IV. La transparencia de las plataformas digitales en la DSA.

### IV.1. Las obligaciones de transparencia de las plataformas digitales en la DSA.

La DSA en su capítulo II (artículos 4 a 10) parte de la exención de responsabilidad de las plataformas salvo conocimiento efectivo de la infracción (*safe harbour*) y sin perjuicio del reconocimiento de la cláusula de buen samaritano. No obstante, deja a la regulación estatal la posibilidad de arbitrar sistemas de mayor incidencia en el control de contenidos, a la alemana.

En consecuencia, este capítulo II consagra dos garantías de transparencia fundamentales, en relación con órdenes recibidas de autoridades competentes. Estas garantías se regulan en los artículos 9 y 10 de la DSA, que exigen a las plataformas digitales que comuniquen a los usuarios las órdenes de actuación contra contenidos, así como las de entrega de información recibidas de las autoridades competentes y el curso que se les haya dado. Esta obligación nace desde el momento en que se dé curso a la orden o la autoridad competente lo determine. Los límites a la transparencia en este caso, particularmente en lo referido a investigaciones penales, se salvan en el último apartado de cada uno de los preceptos.

Junto a esta obligación, el capítulo III regula las obligaciones de diligencia debida para crear un entorno en línea transparente y seguro, entre las que se incluyen previsiones relativas a la transparencia. Y, en concreto, ciertas obligaciones de transparencia exigibles a las plataformas digitales. En efecto, siguiendo los

principios internacionales en la materia, el artículo 14 requiere a las plataformas transparencia en su clausulado contractual al exigir que incluyan en sus condiciones generales información sobre cualquier restricción que impongan en el uso del servicio por los usuarios. Esta exigencia incluye datos sobre la moderación de contenidos y la intervención de sistemas de Inteligencia artificial y control humano en la toma de decisiones. Se trata pues de complementar la normativa sobre consumidores y usuarios. En particular, conviene tener en cuenta la aplicación a este ámbito de la normativa de condiciones generales de la contratación y el deber de las plataformas de probar el cumplimiento de esta garantía de transparencia, así como de garantizar que la información facilitada es comprensible por el usuario. Asegurado este extremo a priori, se entiende la garantía del artículo 27 que exige a las plataformas que faciliten al usuario una funcionalidad para seleccionar y modificar en cualquier momento su opción preferida en los sistemas de recomendación, una exigencia que constituye una garantía adicional frente a la desinformación que puede ejercer el propio usuario y que pende, en todo caso, de un adecuado cumplimiento de las garantías de transparencia.

Partiendo de esta transparencia contractual exigible a las plataformas digitales, el artículo 15 de la DSA se refiere al principio básico conocido como *accountability* o rendición de cuentas, al exigir la publicación, al menos anual, de un informe sobre la actividad de la plataforma y, específicamente por lo que aquí nos interesa, sobre la moderación de contenido. En concreto, detalla el contenido de este informe a lo largo de cinco apartados, concretando que el informe debe detallar las órdenes recibidas en los términos de los artículos 9 y 10 ya citados, clasificándolas por contenido y Estado de referencia e incluyendo información básica como el tiempo de ejecución de la orden. Asimismo, los informes deben incluir información relevante sobre la actividad de moderación de contenidos, distinguiendo la actividad de moderación pasiva y activa:

- Respecto a la moderación pasiva de contenido, es decir, la derivada de una reclamación presentada por los usuarios se exige que el informe distinga si las reclamaciones se resolvieron conforme a Derecho o a las condiciones generales del prestador. Asimismo, al ser aplicable a las

El artículo 14 requiere a las plataformas transparencia en su clausulado contractual al exigir que incluyan en sus condiciones generales información sobre cualquier restricción que impongan en el uso del servicio por los usuarios.

El artículo 15 de la DSA se refiere al principio básico conocido como *accountability* o rendición de cuentas, al exigir la publicación, al menos anual, de un informe sobre la actividad de la plataforma.

plataformas la exigencia de un sistema interno de gestión de notificaciones de acuerdo con el artículo 20, debe indicar el número y base de reclamaciones recibidas por esta vía, las decisiones adoptadas sobre las mismas, el tiempo de resolución y el número de reclamaciones revocadas.

- En caso de moderación activa, es decir, la actividad de moderación que se realiza por iniciativa de la plataforma, el informe debe indicar el número y el tipo de medidas adoptadas que afecten a la disponibilidad, visibilidad y accesibilidad de la información proporcionada por los usuarios, así como su capacidad de proporcionar información a través del servicio. Esta información también debe mostrarse clasificada según tipo de contenido ilícito o infracción cometida, según el método de detección y el tipo de restricción que se haya aplicado;

La DSA exige garantías adicionales para plataformas de gran tamaño.

Finalmente, la DSA exige garantías adicionales para plataformas de gran tamaño (VLOPs). Estas plataformas, designadas el pasado abril<sup>60</sup>, se definen en el artículo 33 como aquellas que cuentan con más de 45 millones de usuarios activos al mes en la Unión europea (o un 10% de la población de la Unión). Las garantías adicionales tratan de prevenir riesgos sistémicos, derivados del diseño, funcionamiento y uso de sus servicios. En concreto se distinguen: i) los riesgos derivados de la difusión de contenidos ilícitos y su control; ii) los efectos previsibles del uso del servicio en los derechos fundamentales (en particular, la libertad de expresión que puede verse menoscabada por la actividad de moderación de contenidos ilícitos); iii) los efectos que el uso de las plataformas puede ejercer sobre los procesos democráticos y electorales y el discurso, la salud pública, los menores, así como los efectos negativos sobre el bienestar físico y mental de las personas o violencia de género.

En particular, en relación con los efectos previsibles sobre los procesos electorales, la DSA debe interpretarse en consonancia con el Reglamento europeo sobre transparencia y segmentación de la

---

<sup>60</sup> Las plataformas designadas han mostrado su disconformidad. El listado está disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_23\\_2413](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_2413)

publicidad política<sup>61</sup>, si bien el ámbito subjetivo de aplicación de esta segunda normativa es más amplio, pues abarca todo el espectro de proveedores o editores de publicidad política y servicios conexos que intervienen en la preparación, inserción, promoción, publicación y difusión de publicidad política<sup>62</sup>. Las obligaciones de transparencia se detallan en los artículos 5 y siguientes de la norma y se refieren particularmente a: i) la identificación de los servicios de publicidad política; ii) el mantenimiento de registros sobre servicios de publicidad política con información variada; iii) exigencias de transparencia específica para los concretos anuncios (artículo 7) y referidas al uso de técnicas de segmentación política (artículos 11 y 12); iv) la *accountability* (presentación ex artículo 8 de informes anuales sobre los servicios de publicidad política prestados); v) el establecimiento de sistemas de denuncia de publicidad política ilícita previstos en el artículo 9, que puede ponerse en relación con el sistema de notificaciones de la DSA; vi) y exigencias de transparencia pasiva previa solicitud de autoridades competentes o terceros interesados.

En todo caso, conviene tener en cuenta que las obligaciones de transparencia previstas en el capítulo III de la DSA complementan el sistema de control de las plataformas digitales que la DSA construye sobre la cooperación de usuarios y el poder público (Estados y Comisión europea), superando el tradicional omnipresente protagonismo de las plataformas. Al efecto, y por lo que se refiere a los usuarios, les dota de varias vías de participación activa en el control de las plataformas y, por ende, de la desinformación:

- el mecanismo del artículo 27 ya citado, para la configuración del sistema de recomendaciones;
- el sistema de notificaciones del artículo 16, que permite a cualquier persona física o entidad notificar contenidos ilícitos frente a la plataforma. La plataforma, que debe establecer un sistema interno de gestión ex artículo 20, al resolver estas reclamaciones adquiere una posición

Las obligaciones de transparencia previstas en el capítulo III de la DSA complementan el sistema de control de las plataformas digitales que la DSA construye sobre la cooperación de usuarios y el poder público (Estados y Comisión europea), superando el tradicional omnipresente protagonismo de las plataformas.

<sup>61</sup> Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política, COM/2021/731 final 2021/0381(COD), de 25 de noviembre de 2021.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pág. 4.

preeminente con características cuasi judiciales. Alternativamente, la propia DSA se refiere expresamente a la posibilidad de que los usuarios opten por un sistema de resolución extrajudicial de conflictos o por acudir a la justicia ordinaria;

- Como complemento al sistema de notificación interna, la DSA regula la figura de los alertadores fiables: empresas designadas como tales por el coordinador de servicios digitales y cuya actividad también se sujeta a garantías de transparencia, mediante la emisión anual de informes al coordinador de servicios digitales.

Junto con la acción de los usuarios, la DSA establece un sistema público de supervisión, que pone de manifiesto la opción por un sistema de corregulación frente al anterior sistema de autorregulación. La supervisión se realiza a través de la figura de los coordinadores nacionales de servicios digitales, que nombra cada Estado miembro<sup>63</sup> para plataformas de menor tamaño y riesgos no sistémicos y la supervisión de las grandes plataformas la realiza la Comisión europea auxiliada por el Centro Europeo de Transparencia Algorítmica (ECAT) para las cuestiones técnicas en materia de uso de sistemas de inteligencia artificial. La supervisión en términos institucionales se completa con la figura de la Junta europea de servicios digitales, órgano presidido por la Comisión europea en el que cooperan todos los coordinadores nacionales.

La supervisión de las grandes plataformas la realiza la Comisión europea auxiliada por el Centro Europeo de Transparencia Algorítmica (ECAT) para las cuestiones técnicas en materia de uso de sistemas de inteligencia artificial.

#### **IV.2. La transparencia y explicabilidad algorítmica: destejendo la tela de araña.**

La transparencia exigible a las plataformas digitales debe tener en cuenta el propio mecanismo de funcionamiento de estos servicios y, en particular, el uso de sistemas de inteligencia artificial, entre otras cuestiones, para la actividad de moderación de contenidos y de perfilado de usuarios a efectos de personalización de la información. Esta garantía, denominada transparencia algorítmica, parte de la base de la falta de neutralidad *ab origine*

---

<sup>63</sup> El plazo para su nombramiento vence en febrero de 2024 y en España la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia parece la opción más plausible.

del propio sistema de inteligencia artificial<sup>64</sup> que puede contener sesgos tanto en los datos de los que bebe como en la misma programación. En este sentido, las obligaciones de transparencia algorítmica afectan al propio sistema de inteligencia artificial y se dirigen a que el usuario pueda comprender y, en su caso, cuestionar las decisiones automatizadas que haya podido tomar el sistema. Si la transparencia constituye una exigencia de previa publicidad del proceso, a esta garantía que permite la justificación de una decisión concreta se la denomina explicabilidad<sup>65</sup>.

Dado que la información en este caso puede ser muy técnica debe valorarse cuál debe ser el objeto de la publicación para no caer en el dilema de la opacidad del sistema que derivaría de la sobrea-bundancia de información. Por lo tanto, no hay que estar tanto a la cantidad como a la calidad<sup>66</sup>. Se trata así de garantizar que el sistema sea comprensible para el usuario de la plataforma digital, redundando en una mayor concienciación social de los efectos del uso de estos sistemas de inteligencia artificial y su impacto, entre otras cuestiones, en el ejercicio de la libertad de información.

A estos efectos, la DSA en su artículo 14 exige que la información se presente de forma inteligible, con un lenguaje claro, sencillo y accesible para el usuario. Con el fin de garantizar la explicabilidad (por ejemplo, de las concretas decisiones automatizadas de moderación de contenido), esta garantía podría comprenderse en términos análogos a los de la normativa sobre privacidad y presentarse por capas para facilitar su comprensión por los usuarios de las plataformas<sup>67</sup>.

Asimismo, partiendo de la necesaria combinación del uso de sistemas de inteligencia artificial y de control humano, el apartado 15 también hace una referencia a la transparencia algorítmica en el principio de responsabilidad (*accountability*) al exigir que en los informes se incluya información *significativa y comprensible* sobre la actividad automatizada de moderación de conte-

Las obligaciones de transparencia algorítmica afectan al propio sistema de inteligencia artificial y se dirigen a que el usuario pueda comprender y, en su caso, cuestionar las decisiones automatizadas que haya podido tomar el sistema.

<sup>64</sup> PAUNER CHULVI, Cristina, *op cit.*, 2023, pág.120.

<sup>65</sup> SIMÓN CASTELLANOS, Pere, "Taxonomía de las garantías jurídicas en el empleo de los sistemas de inteligencia artificial", *Revista de Derecho Político*, 2023, núm. 117, pág 181.

<sup>66</sup> RUBIO NÚÑEZ, Rafael, *op. cit.*, pág. 210.

<sup>67</sup> COTINO HUESO, Lorenzo, "Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida", *Revista española de la Transparencia*, núm. 16, 2023, págs. 28 y 54.

La letra c) del apartado 15 concreta en términos de mínimos el objeto de la transparencia.

nidos. Asimismo, la letra c) del apartado 15 concreta en términos de mínimos el objeto de la transparencia. Con carácter general, los informes deben dar cuenta del uso de sistemas de inteligencia artificial para la actividad de moderación de contenidos y, en particular, deben incluir "una descripción cualitativa del sistema de inteligencia artificial empleado, sus fines, los indicadores de la precisión del sistema, su posible tasa de error y las salvaguardias aplicadas".

Por su parte, y por lo que se refiere al sistema de control por notificación de usuarios o alertadores fiables, la plataforma puede gestionar y resolver estas notificaciones mediante sistemas de inteligencia artificial, en cuyo caso, debe comunicarlo a los usuarios e incluirlo, cuando corresponda, en la memoria que habrá de remitir al coordinador de servicios digitales cuando se trate de reclamaciones presentadas por alertadores fiables.

La propuesta de Reglamento de Inteligencia Artificial en tramitación califica los sistemas de recomendación algorítmica de las grandes plataformas digitales como sistemas de alto riesgo.

Tratándose de transparencia de las plataformas digitales en el uso de algoritmos, es necesario hacer una breve referencia a la propuesta de Reglamento de inteligencia artificial en tramitación. Respecto a la transparencia aplicada a las plataformas digitales conviene advertir que en su última redacción la propuesta califica los sistemas de recomendación algorítmica de las grandes plataformas digitales como sistemas de alto riesgo (artículo 8.1.a) del Anexo III) y, por lo tanto, le serán de aplicación las garantías adicionales requeridas para tales sistemas. Asimismo, el artículo 52 de la propuesta exige que los sistemas que interactúan con ciudadanos se configuren con vocación de transparencia (transparencia desde el diseño). Este hecho, entre otras cuestiones, conllevaría que el usuario pudiera identificar el contenido sugerido mediante etiquetado. Cuestión que, leída junto a la exigencia del artículo 27 de la DSA, sin duda está llamada a intensificar el protagonismo de los usuarios de las plataformas en la identificación de sesgos confirmatorios o filtros burbuja, con el fin de promover un más adecuado ejercicio de la libertad de información.

La posición del Centro de Transparencia algorítmica, en su labor de supervisión de sistemas como órgano técnico auxiliar de la Comisión europea, institucionaliza la transparencia en el sistema de control de las plataformas digitales.

Finalmente, la posición del Centro de Transparencia algorítmica, en su labor de supervisión de sistemas como órgano técnico auxiliar de la Comisión europea, institucionaliza la transparencia en el sistema de control de las plataformas digitales, promoviendo

una mejor comprensión de los sistemas de inteligencia artificial utilizados tanto para difundir o viralizar las noticias falsas como para controlar su difusión, esto es, como garantía para hacer frente al fenómeno de la desinformación.

## V. A modo de conclusión: la vuelta al Derecho público y la paradoja de Teseo.

Merced a Internet y el desarrollo de las plataformas digitales, en el siglo XXI asistimos a un mercado de la información atomizado, no profesionalizado y con una carga emocional sin precedentes. Reemplazadas en gran medida las piezas que conforman su estructura, plantea el ecosistema informativo actual la misma paradoja que la nave de Teseo a los filósofos clásicos<sup>68</sup>. Si se concluye que este mercado de la información es sustancialmente distinto, diferentes deben ser las normas que lo regulen. Este cambio de paradigma<sup>69</sup> requiere quizá una redefinición más que una mera adaptación digital. Y en este sentido, debe entenderse la vuelta al Derecho público en esta materia, si bien garantizando la necesaria libertad en la formación de la opinión pública que constituye quizá las reglas de la navegación de la nave.

Se impone pues un cambio de modelo regulatorio y así frente a la insuficiencia del tradicional sistema de autorregulación de las plataformas digitales, en la Unión europea y algunos Estados tanto dentro como fuera de las fronteras europeas, se está evolucionando hacia un sistema de corregulación basado en la transparencia de las plataformas como garantía básica y la supervisión estatal con colaboración de usuarios y las propias plataformas. Este modelo, que es el propuesto por la DSA, constituye una posible solución al vigente fenómeno de la desinformación. Un modelo que implica una llamada al Estado, que se había eva-

---

<sup>68</sup> PLUTARCO, *Vidas paralelas. Vida de Teseo*, Tomo I, traducción Antonio Ranz Romanillos, Imprenta nacional, 1821, pág. 19.

<sup>69</sup> PAUNER CHULVI, Cristina, *op. cit.*, 2018, pág. 316.

La cooperación de los diversos sujetos implicados sobre la base de la transparencia de las plataformas parece una solución adecuada en la búsqueda de una regulación específica al problema de la desinformación online.

dido del control del fenómeno de la desinformación online, con el posible peligro de convertir a las empresas tecnológicas en verdaderos "árbitros de la verdad"<sup>70</sup>, en una vuelta de tuerca a la distopía orwelliana. No obstante, este sistema de corregulación debe mantener en todo caso el estándar democrático, en particular, el necesario equilibrio con la libertad de expresión e información, huyendo de planteamientos pendulares, que nos acerquen a una definición estatal de los hechos, a una verdad oficial.

En este sentido, la cooperación de los diversos sujetos implicados sobre la base de la transparencia de las plataformas parece una solución adecuada en la búsqueda de una regulación específica al problema de la desinformación online, si bien habrá que seguir el cumplimiento efectivo de estas exigencias y valorar si se genera una correlativa proactividad en la verificación civil de contenidos y la necesaria concienciación social en los usuarios, de la que en último término también pende el sistema. En particular, y habida cuenta del esquizofrénico uso de sistemas de inteligencia artificial en la generalización de procesos de desinformación y en la lucha contra los mismos, conviene estar atentos al sistema de supervisión institucional previsto en la DSA y a la futura Ley de inteligencia artificial que vendrá a complementar las garantías de transparencia de la DSA para las plataformas digitales. El horizonte resulta cuanto menos sugerente.

## Bibliografía.

-ARENDR, Hannah, "Truth and politics", *The New Yorker*, 25 de febrero de 1967. Texto accesible en: <https://idanlandau.files.wordpress.com/2014/12/arendt-truth-and-politics.pdf>

-BELTRÁN MUNAR, Miguel Antonio, "Maimónides sobre las creencias necesarias en el orden político", en ROCHE ARNAS, Pedro (coord.), *El pensamiento político en la Edad media*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 2010, págs. 287-296.

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, pág. 137.

-BOTERO MARINO, Catalina, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Libertad de expresión e Internet"*, OAS Cataloging-in-Publication Data, Washington D.C. 2013.

-CIDH. RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, "Desinformación, pandemia y Derechos humanos" OEA/Ser.L/V/II, Diciembre de 2022.

-COLOMINA SALÓ, Carme; PÉREZ SOLER, Susana, "Desorden informativo en la UE: construyendo una respuesta normativa", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 131, págs. 141-161.

-COSTA PINTO, Júlio, "La influencia de la Web 2.0 en el ciberperiodismo portugués", en LARRONDO URETA, Ainara; MESO AYERDI, Koldobika; PEÑA FERNÁNDEZ, Simón (coords.), *Nuevos perfiles y audiencias para una democracia participativa: VII Congreso Internacional de Ciberperiodismo y Web 2.0*, Bilbao, 9 y 10 de noviembre de 2015, págs. 24-34.

-COTINO HUESO, Lorenzo, "Menos libertad de expresión en Internet: el endurecimiento del TEDH sobre la responsabilidad de moderación de contenidos y discurso del odio", *Revista de Derecho Digital e innovación, Aranzadi La Ley*, núm. 16, 2023.

-COTINO HUESO, Lorenzo, "Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida", *Revista española de la Transparencia*, núm. 16, 2023, págs. 17-63.

-COTINO HUESO, Lorenzo, "Expresión, información, creación y acceso a la cultura. Libertades y responsabilidades de usuarios y plataformas en entornos digitales (XIV, XV Y XXIV)", en COTINO HUESO, Lorenzo (editor), *La Carta de Derechos Digitales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022. págs. 197-225.

-COTINO HUESO, Lorenzo, "Quién, cómo y qué regular (o no regular) frente a la desinformación", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 49, 2022, págs. 199-238.

-COTINO HUESO, Lorenzo, "Responsabilidad de intermediarios y prestadores de servicios de internet en Europa y Estados Unidos

y su importancia para la libertad de expresión", *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas tecnologías*, Universidad de los Andes nº 17, 2017, págs. 1-32.

-DARNTON, Robert, "The True History of Fake News», *The New York Review of Books*, 13 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.nybooks.com/online/2017/02/13/the-true-history-of-fake-news/>

-FIDLER, Roger, *Mediamorfosis: comprender los nuevos medios*. Buenos Aires: Granica, 1998.

-FREUNDT-THURNE, Úrsula, "Periodismo y visibilidad: el laberinto de la transparencia", *Cuadernos de información*, núm. 18, 2005, págs. 13-21.

-GARCÍA SANZ, Rosa María, "La difícil relación del instituto de la opinión pública y los procesos de comunicación pública en Internet: la desinformación desafiando las garantías constitucionales", *UNED, Revista de Derecho Político*, núm. 106, septiembre-diciembre de 2019, págs. 77-104.

-GARRIGA DOMÍNGUEZ, Ana, "Las exigencias de transparencia para los sistemas algorítmicos de recomendación. Selección de contenidos y publicidad en línea en el nuevo Reglamento Europeo de Servicios Digitales", *Revista española de la Transparencia*, Núm. 17, Núm. Extraordinario, 2023, págs. 137-164.

-HERNÁNDEZ, León, "Desinformación no es sinónimo de fake news", *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*, Núm. 189 (Primer trimestre), 2000, págs. 29-34.

-HLEG (GRUPO DE EXPERTOS DE ALTO NIVEL EN FAKE NEWS Y DESINFORMACIÓN, *Informe sobre la desinformación desde una perspectiva multi-dimensional*. Texto disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4d-f8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

-HOMERO, *La Ilíada*, Traducción, prólogo y notas de Emilio Crespo Güemes, Editorial Gredos, Madrid, 1996, pág 275. Accesible

en: <https://archive.org/details/n-150.-homero-il-iada/page/n1/mode/2up>

-LÓPEZ DE LERMA GALÁN, Jesús, "El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática", *Estudios de Deusto: Revista de Derecho público*, vol. 66, núm.2, 2018, págs.435-359.

-LÓPEZ LINARES, César, "Colaboración entre verificadores ha marcado la diferencia durante las recientes crisis de desinformación, dicen fact-checkers de Iberoamérica", *Knight Center for Journalism in the Americas, University of Texas in Austin*, 24 de abril de 2022, disponible en: <https://isoj.org/colaboracion-entre-verificadores-ha-marcado-la-diferencia-durante-las-recientes-cri-sis-de-desinformacion-dicen-fact-checkers-de-iberoamerica/>

-MORENO BOBADILLA, Ángela, MARTÍNEZ ISIDORA, Beatriz de Carmen, *Fake news, desinformación y otros desórdenes informativos*. Madrid: Fragua, 2022.

-Ó FATHAIGH, Ronan; HELBERGER, Natalie & APPELMAN, Naomi, "The perils of legally defining disinformation", *Internet Policy Review*, vol. 10, issue 4, 2021, 25 págs. Disponible en: <https://doi.org/10.14763/2021.4.1584>

-OBSERVATORIO DEL SUR GLOBAL, "Proyecto de Ley de Responsabilidad, Libertad y Transparencia en Internet", 3 de mayo de 2023, disponible en: <https://observatoriodelurglobal.com/proyecto-de-ley-de-responsabilidad-libertad-y-transparencia-en-internet/#reacciones-y-polemica-con-las-plataformas>

-PAUNER CHULVI, Cristina, "Transparencia algorítmica en los medios de comunicación y las plataformas digitales", *Revista española de la transparencia*, núm. 17, 2023, págs. 107-136.

-PAUNER CHULVI, Cristina, "Noticias Falsas y Libertades de Expresión e Información", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, 2018, págs. 297-318.

-PITA, Marina, "Transparencia de la moderación privada de con-

tenidos - una mirada de las propuestas de sociedad civil y legisladores de América Latina", Unesco, París-Montevideo, 2022.

-PLUTARCO, *Vidas paralelas. Vida de Teseo*, Tomo I, traducción Antonio Ranz Romanillos, Imprenta nacional, 1821.

-RUBIO NÚÑEZ, Rafael, "Los efectos de la posverdad en la democracia", *Revista de Derecho Político*, núm. 103, septiembre-diciembre, págs. 191-228.

-SIMÓN CASTELLANOS, Pere, "Taxonomía de las garantías jurídicas en el empleo de los sistemas de inteligencia artificial", *Revista de Derecho Político*, núm. 117, 2023, págs. 153-196.

-SIXMA VAN HEEMSTRA FERNÁNDEZ, Anna, "La desinformación como amenaza para la democracia: el caso del Brexit", *Documento de Opinión IEEE 42/2023*, Vid: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2023/DIEEEO42\\_2023\\_ANNSIX\\_Brexit.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO42_2023_ANNSIX_Brexit.pdf)

-TWOREK, Heidi; LEERSEEN, Paddy, "An Analysis of Germany's NetzDG Law", *one in a Series of Working Papers from the Transatlantic High Level Working Group on Content Moderation Online and Freedom of Expression*, 15 de abril de 2019.

-URMAN, A., MAKHORTYKH. M., "How transparent are transparency reports? Comparative analysis of transparency reporting across online platforms". *Telecommunications policy*, núm. 47, 2023. DOI <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2022.102477>

-VACA VILLARREAL, Pedro, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, "Desinformación, pandemia y derechos humanos", OAS Cataloging-in-Publication Data, Washington, D.C., 2023, págs. 43 y 45.

## Resumen.

La desinformación genera riesgos palpables para el ejercicio de los derechos fundamentales y la sana creación de la opinión pública. En el actual ecosistema informativo, en el que las plataformas digitales adquieren un protagonismo clave, es necesario establecer un modelo de control de la desinformación en complejo equilibrio con el pleno ejercicio de las libertades de expresión e información. En este contexto, la Unión europea y algunos ordenamientos jurídicos nacionales optan por un modelo de corregulación, basado en la colaboración de plataformas, usuarios, sociedad civil y Estados. Este modelo, fundamentado en la transparencia de las plataformas digitales como garantía esencial, es el reconocido en el Reglamento de Servicios Digitales, a cuya implantación habrá que prestar la necesaria atención académica y social, en especial en maridaje con la normativa sobre privacidad y el futuro reglamento de inteligencia artificial, que amplía las exigencias de transparencia algorítmica a las plataformas digitales.

## Resum.

La desinformació genera riscos palpables per a l'exercici dels drets fonamentals i la sana creació de l'opinió pública. En l'actual ecosistema informatiu, en el qual les plataformes digitals adquireixen un protagonisme clau, és necessari establir un model de control de la desinformació en complex equilibri amb el ple exercici de les llibertats d'expressió i informació. En aquest context, la Unió europea i alguns ordenaments jurídics nacionals opten per un model de corregulació, basat en la col·laboració de plataformes, usuaris, societat civil i Estats. Aquest model, fonamentat en la transparència de les plataformes digitals com a garantia essencial, és el reconegut en el Reglament de Serveis Digitals, a la implantació del qual caldrà prestar la necessària atenció acadèmica i social, especialment en maridatge amb la normativa sobre privacitat i el futur reglament d'intel·ligència artificial, que amplia les exigències de transparència algorítmica a les plataformes digitals.

### **PALABRAS CLAVE**

Plataformas digitales, redes sociales, transparencia, desinformación, *fake news*, reglamento de servicios digitales, verificación, inteligencia artificial.

### **PARAULES CLAU**

Plataformes digitals, xarxes socials, transparència, desinformació, *fake news*, reglament de serveis digitals, verificació, intel·ligència artificial.





# Aspectos controvertidos asociados a la aplicación de obligaciones de transparencia a sujetos privados

MANUEL PEREIRO CÁRCELES  
Investigador postdoctoral VALi+D en Derecho administrativo

## Sumario.

I. INTRODUCCIÓN: FUNCIÓN Y FINANCIACIÓN PÚBLICA COMO CRITERIOS RELEVANTES PARA LA APLICACIÓN DE SUJETOS PRIVADOS A OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PÚBLICA. II. LOS DIFERENTES NIVELES DE SUJECIÓN DE LAS ENTIDADES DE NATURALEZA PRIVADA QUE EJERCEN FUNCIONES PÚBLICAS A LA LEY DE TRANSPARENCIA. III. LA APLICACIÓN DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PÚBLICA A PERCEPTORES DE FONDOS PÚBLICOS. 1. Partidos políticos y organizaciones empresariales y sindicales. 2. Entidades privadas receptoras de fondos públicos. IV. LA SUJECIÓN INDIRECTA DE ENTIDADES PRIVADAS A LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA PÚBLICA: EL DEBER DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN. V. OPORTUNIDADES DE MEJORA DE LA REGULACIÓN ACTUAL DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PÚBLICA APLICABLES A SUJETOS PRIVADOS. 1. ¿Es la aplicación directa de obligaciones de transparencia pública a sujetos privados un mecanismo eficiente y útil? 2. La necesidad de clarificación de algunos aspectos relativos a los perceptores privados de "ayudas y subvenciones públicas" 3. La inclusión en el ámbito de aplicación subjetivo pasivo de las confesiones religiosas, y federaciones y ligas deportivas. 4. La extensión del derecho de acceso a los perceptores

privados de fondos públicos. **5.** Carencias en la articulación de elementos de control que coadyuven en la consecución de un mayor grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia pública. **6.** Una delimitación más precisa de los conceptos de potestad administrativa y servicio público. **7.** La exigencia de una regulación procedimental específica para el deber de suministro de información. **8.** Adaptación del derecho de acceso a los prestadores privados de la sociedad digital. **VI.** CONCLUSIÓN.

## **I. Introducción: función y financiación pública como criterios relevantes para la aplicación de sujetos privados a obligaciones de transparencia pública.**

Desde que en 2013 la transparencia administrativa recibiese el impulso definitivo para su reconocimiento a través de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública e información (en adelante, LTBG) ha sido su aplicación a poderes públicos y, más concretamente, a entidades de naturaleza administrativa, la que ha precisado de mayor atención por parte del legislador, de sus aplicadores y de los ciudadanos a los que se dirige esta medida. No puede ser de otra forma en la medida en que estamos ante obligaciones que configuran un auténtico régimen jurídico administrativo que se ha caracterizado tradicionalmente por una concepción estatutaria que fue tenazmente defendida por GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>1</sup>, según la cual las normas de Derecho administrativo son fundamentalmente aplicables a Administraciones públicas.

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón.: *Curso de Derecho administrativo I*, 19ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2020, pág. 66.

Las razones por las que estas obligaciones de transparencia administrativa se proyectan sobre los entes públicos son conocidas por todos. El derecho a saber o su especial vinculación con la democracia justifican que toda la información relativa a la configuración y desempeño de las instituciones públicas que se encuentran al servicio de los ciudadanos, de los que se deriva su legitimidad. En cierta forma, podríamos afirmar que las Administraciones pertenecen a los ciudadanos y, precisamente como manifestación de esta idea, estos tienen derecho a conocer de sus actuaciones. Y ello es precisamente lo que ha ocasionado no solo que a la aplicación de sus obligaciones de transparencia se le haya dedicado un mayor espacio en la regulación en la materia, sino un mayor uso de recursos destinados a garantizar su cumplimiento. La implantación de una transparencia real y efectiva tenía necesariamente que alcanzar primeramente su consolidación a través de su aplicación a las personas jurídico-públicas, antes de dirigir el foco a otro tipo de sujetos que también pudieran estar obligados por la normativa.

Sin embargo, las leyes de regulación de la transparencia acaecidas a partir de 2013 también incluyen una serie de previsiones relativas a la aplicación de obligaciones a sujetos que no constituyen entidades administrativas, sino que poseen una naturaleza privada. Y las razones que justifican esta aplicabilidad no se encuentran respaldadas con igual intensidad por ese derecho a saber y esa componente de legitimidad democrática que sí permea sobre la organización y funcionamiento de las Administraciones públicas. En estos casos, los criterios que justifican su inclusión dentro del ámbito de aplicación de las leyes de transparencia son fundamentalmente dos: función y financiación pública.

Cuando hablamos de función pública como determinante de la aplicación de obligaciones de transparencia administrativa a los sujetos privados debemos hacerlo desde una interpretación amplia del concepto, pudiendo entenderse este como equivalente de potestad atribuida por Administraciones públicas, o también como sinónimo de servicio público. En cualquiera de los dos casos se coloca al sujeto privado prestador de la función en una situación de prevalencia y exclusividad respecto al resto de entidades privadas que justifica una mayor incidencia de las obligaciones administrativas en su actuación. La consecuencia inmediata acaba

siendo que muchos de estos sujetos mantengan una especial vinculación con entidades públicas que incluso puede llegar a ocasionar que en virtud de las funciones públicas que desarrollan se les acabe aplicando el régimen jurídico propio de las entidades del sector público, tal y como se prevé en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) o en algunas leyes autonómicas dedicadas al sector público.

El otro criterio que se ha utilizado para determinar la aplicabilidad a estos sujetos de obligaciones de naturaleza privada es el de la financiación pública. Conforme al enunciado principio "follow the money"<sup>2</sup>, los ciudadanos tienen derecho a conocer qué uso y destino se da a los fondos públicos, y a que ello pueda ser objeto de control por parte de la opinión pública. Y es que no hay que olvidar que en última instancia el caudal público no es sino proveniente del bolsillo de los ciudadanos, lo que justifica un seguimiento del modo y los fines para los que aquel acaba siendo empleado.

Estos dos criterios, función y financiación pública, han servido como justificación para que las leyes de transparencia y, en particular, la LTBG dediquen un tratamiento diferenciado a los sujetos que integran su ámbito subjetivo según sus particularidades.

Estos dos criterios, función y financiación pública, han servido como justificación para que las leyes de transparencia y, en particular, la LTBG dediquen un tratamiento diferenciado a los sujetos que integran su ámbito subjetivo según sus particularidades<sup>3</sup>. La articulación de este régimen jurídico se realiza a través de la determinación de distintos niveles de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia previstas en la norma -derecho de acceso y publicidad activa, principalmente-, así como de una gradación de su intensidad que trata de adecuarse -no siempre con éxito- a las características propias del tipo de entidad y a los fines que la transparencia trata de alcanzar al proyectarse sobre esos sujetos.

Cumplidos diez años desde la aprobación de la LTBG puede ser útil echar la vista atrás para identificar las principales cuestiones

<sup>2</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí.: "Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales", en Dolors CANALS I AMETLLER (ed.), *Datos, Protección, Transparencia y Buena Regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, pág. 102.

<sup>3</sup> Estos criterios especificados inicialmente por BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: "Transparencia: ámbito subjetivo", en Emilio GUICHOT REINA (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, págs. 63 y 64, han sido objeto de un tratamiento más preciso en PEREIRO CÁRCELES, Manuel: *La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, págs. 44 a 48.

que se plantean en torno a la regulación de la transparencia aplicable a sujetos de naturaleza jurídico privada a efectos de discernir qué enseñanzas se pueden extraer de aquello y aventurar qué aspectos de mejora podrían ser tenidos en cuenta en el reto que se nos presenta por delante para afrontar la reforma o aprobación de una futura ley estatal de transparencia que suponga un avance respecto a la regulación actual.

## **II. Los diferentes niveles de sujeción de las entidades de naturaleza privada que ejercen funciones públicas a la ley de transparencia.**

La LTBG no ha seguido un criterio uniforme para la aplicación de las normas de transparencia en todas las instituciones de naturaleza jurídico-privada, previendo tres medidas de implantación de la transparencia: obligaciones de publicidad activa; reconocimiento del derecho de acceso; y deberes de suministro de información a Administraciones públicas. El grado de aplicación de la Ley -es decir, la intensidad con que se aplican unas medidas u otras- dependerá de su encaje dentro del ámbito subjetivo indicado en los arts. 2 a 4 de la LTBG. A partir de aquí, es posible identificar dos modalidades de aplicación de las disposiciones de la LTBG:

- Una aplicación inmediata o directa de las previsiones relativas a la publicidad activa y/o al derecho de acceso -según el nivel de intensidad que proceda-. Las entidades señaladas en el ámbito subjetivo de la LTBG deben poner en marcha los mecanismos necesarios para cumplir con las obligaciones previstas, debiendo disponer de los medios suficientes para ello. En concreto, esta aplicación directa se prevé en los arts. 2 y 3 en el caso de la Ley estatal.

- Una aplicación mediata o indirecta de las previsiones de la LTBG a través del deber de suministro de información. El art. 4 LTBG establece este deber sobre determinadas entidades que deben facilitar información a las Administraciones de las que dependen o a las que se encuentran vinculadas, para que sean estas las que utilicen la información recibida con el objeto de cumplir las previsiones de la LTBG. En cierta forma, tal y como ha reconocido FERNÁNDEZ RAMOS se trata de una ampliación del ámbito objetivo de la Ley incorporando la información de interés público de estos sujetos a aquella que tienen a su disposición las entidades administrativas de las que dependen o a las que se encuentran vinculadas<sup>4</sup>. En lo que concierne a este deber de información existen importantes aspectos que han de ser dilucidados, tales como a quién corresponde delimitar los contornos de la información que se facilita -si al suministrador en su solicitud o al receptor- o de qué manera articular un régimen efectivo que garantice su cumplimiento.

Igualmente, la aplicabilidad o no de las disposiciones del derecho de acceso, así como el diferente grado de intensidad en la aplicación de las obligaciones de publicidad activa, dependerá del nivel de sujeción estipulado para cada uno de los entes listados en los arts. 2 a 4 de la LTBG. De aquí se deriva que los sujetos de naturaleza jurídico-privada previstos en la LTBG se ven afectados por tres niveles distintos de transparencia:

- Una aplicación total de las disposiciones relativas a publicidad activa y derecho de acceso. Constituye el nivel de aplicabilidad máximo de las leyes de transparencia. Conforme a lo dispuesto en el art. 2.2 de la LTBG quedan sometidas a la publicación activa de todos los contenidos previstos en la Ley, así como a la puesta en disposición de la información a los ciudadanos facilitando su derecho de

Los sujetos de naturaleza jurídico-privada previstos en la LTBG se ven afectados por tres niveles distintos de transparencia.

---

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María.: *El derecho al acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, pág. 151. Anteriormente en FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: "El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones", en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 121 a 124.

acceso. En este apartado entrarían no solo aquellas entidades a las que la Ley otorga la consideración de "Administraciones públicas" en sentido estricto, sino también ciertos sujetos de naturaleza privada por razón de la relevancia de las funciones de interés general que ejercen.

Así, dentro de esta categoría se incluyen 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 -art. 2.1.b) LTBG-, entidades de naturaleza privada integrantes del sector público administrativo en virtud de los arts. 2 y 3 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, a las que la reciente LCSP da incluso la consideración de "poder adjudicador". También han de cumplir con este alto grado de sujeción las Entidades de Derecho público -art. 2.1.d) LTBG-.

- Una aplicación parcial de las disposiciones relativas a publicidad activa y una aplicación total de las relativas al derecho de acceso. De esta categoría forman parte las Corporaciones de Derecho público -art. 2.1.e) LTBG-, las Sociedades mercantiles públicas -art. 2.1.g) LTBG- y las Fundaciones del Sector público -art. 2.1.h) LTBG, todas ellas entidades que poseen una cierta dimensión privada en su naturaleza jurídica y que no constituyen "Administraciones públicas" conforme al art. 2.2 LTBG. Estas entidades se encuentran obligadas a cumplir tanto con las previsiones de derecho de acceso como, con un menor grado de intensidad, con las de publicidad activa. Por consiguiente, los sujetos pertenecientes a este nivel, a los que sí son de aplicación los principios generales enunciados en el art. 5 LTBG, estarán sometidos a la observancia de un menor número de contenidos de obligatoria publicidad activa; en concreto, la información sobre estructura, organización y funciones prevista en el art. 6.1 LTBG y la información económica, presupuestaria y estadística prevista en el art. 8 LTBG en la medida en que los términos en que se concretan sus contenidos sean adaptables a sujetos que no constituyen puramente Administraciones públicas. También tanto las Corporaciones de Dere-

cho público como las Fundaciones del Sector público -no así las Sociedades mercantiles públicas- se encuentran obligadas por el art. 6 bis a la publicación de actividades de su inventario de actividades de tratamiento de datos.

Procede añadir aquí que se encontrarían incluidos en este nivel de aplicabilidad los sujetos mencionados en el art. 4 LTBG -personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas-, si bien de forma indirecta, a través de un deber de suministro de información al ente público al que se encuentren vinculados. Conforme se desprende del tenor literal del precepto, estos sujetos privados habrán de facilitar aquella información que sea necesaria para el cumplimiento por aquellos -los entes públicos que les realizan el requerimiento- de las obligaciones que se les prevé en ese título<sup>5</sup>. No obstante, la determinación del objeto de acceso o publicidad que se corresponde con la información propiamente perteneciente a estos sujetos privados continúa siendo una cuestión que no ha quedado claramente definida. En aquellos supuestos en los que en la legislación autonómica sí se ha incluido de forma expresa la aplicación de obligaciones de publicidad activa a sujetos que ejercen potestades administrativas o prestan servicios públicos existen menos dudas respecto a su sumisión directa en lo que se refiere a la difusión en abierto de sus propios contenidos<sup>6</sup>.

- Una aplicación exclusiva y parcial de las disposiciones re-

---

<sup>5</sup> Así parece entenderse del tenor literal de la redacción del precepto ("*para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título*"), conforme a la interpretación del precepto que realiza BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: "Transparencia: ámbito subjetivo", en Emilio GUIHOT REINA (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 96.

<sup>6</sup> Existen excepciones notables en cuanto a la imposición de obligaciones de publicidad activa a sujetos que ejercen potestades administrativas o prestan servicios públicos. Por ejemplo, las Leyes de transparencia de Navarra -art. 3.e)-, Aragón -art. 7-, y Castilla-La Mancha -art. 5.1 *in fine*- establecen esta obligación. Por su parte, la Ley de transparencia de Cataluña extiende esta obligación a cualesquiera adjudicatarios de contratos públicos -art. 3.5-. Asimismo, en lo que se refiere a las formas de participación de entidades privadas en los sistemas públicos, encontramos disposiciones similares en las leyes de Asturias -art. 3.2-, Región de Murcia -art. 6.2-, Andalucía -art. 5.2-, Islas Canarias -art. 3.2- y Comunidad de Madrid -art. 3.2-.

lativas a publicidad activa. Los sujetos estipulados en el art. 3 de la LTBG, es decir, partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales y sujetos receptores de fondos públicos en una cuantía determinable no están obligados a instaurar mecanismos que faciliten el derecho de acceso a la información pública de la que disponen. De acuerdo con lo establecido en el Criterio interpretativo 3/2015, de 11 de mayo, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo al alcance de las obligaciones de transparencia en las entidades privadas, a estos sujetos únicamente les serán aplicables la información relativa a su estructura, organización y funciones (art. 6 LTBG) y la información económica, presupuestaria y estadística del art. 8 LTBG en la medida en que sus términos puedan adaptarse a ellos, así como las previsiones del art. 5 LTBG con la excepción de la obligación de publicación periódica y actualizada de su actividad relativa al funcionamiento y control de su actividad pública, prevista en su apartado 1. Una exclusión, esta última, a mi juicio injustificada, que probablemente se deba, más que a razones materiales, a una falta de adecuación de este apartado a la introducción posterior de los sujetos del art. 3 en el ámbito subjetivo de la LTBG que se produjo durante la tramitación legislativa<sup>7</sup>.

En particular, en el presente artículo nos centraremos en los problemas interpretativos que surgen en la aplicación del régimen de transparencia administrativa a los sujetos previstos en el art. 3 LTBG, partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales y beneficiarios de fondos públicos, y a los establecidos en el art. 4 LTBG, sujetos que ejercen potestades administrativas o desarrollan servicios públicos, a los que la normativa estatal únicamente ha sometido a un ejercicio indirecto de las medidas de derecho de acceso y publicidad activa.

---

<sup>7</sup> No parece existir una razón de peso por la cual sea necesario recoger de forma expresa que la información publicada deba ser actualizada periódicamente cuando los obligados son el resto de los sujetos y no cuando se trata de entidades mencionadas en el art. 3 LTBG.

## III. La aplicación de obligaciones de transparencia pública a perceptores de fondos públicos.

### III.1. Partidos políticos y organizaciones empresariales y sindicales.

La sujeción de los partidos políticos y organizaciones empresariales y sindicales a la LTBG no estaba prevista inicialmente en el proyecto de Ley de transparencia que fuera presentado a las Cortes en 2012 para su tramitación; razón por la que muchas de sus disposiciones y, en concreto, las previsiones de publicidad activa no estaban adaptadas a esta tipología de sujetos. Sin embargo, el clima mediático que se suscitó ante conductas de carácter ilícito ocasionadas por problemas de financiación de partidos políticos derivó en la necesidad de reforzar la aplicación a estos del principio de transparencia a través de su inclusión en el ámbito subjetivo de la Ley. Se trataba así de clarificar los ingresos que recibían, así como su uso y destino, en particular cuando estos tienen procedencia pública.

Si bien la sumisión de estos sujetos a la legislación de transparencia pública responde principalmente, además de a una vigorosa demanda social, al control de los fondos públicos que reciben -la mayor parte procedente de instituciones públicas-, no puede ignorarse la especial relevancia de sus atribuciones en nuestro sistema democrático. No ejercen propiamente funciones públicas, pero sí proveen al ejercicio de tales por los órganos estatales. Se trata de órganos que proyectan en la actividad estatal la voluntad popular que contribuyen a conformar a través de la integración de intereses de los ciudadanos en un régimen de pluralismo concurrente. Los partidos son, así, instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático (STC 48/2003, de 12 de marzo). Sin embargo, ello no significa que no estemos ante sujetos de naturaleza jurídico-privada que poseen un amplio margen de autonomía, pese a

la exigencia de que su organización y funcionamiento sean democráticos. Como ya declarase el Tribunal Constitucional en su Sentencia 10/1983, de 21 de febrero, los partidos políticos *"no son órganos del Estado (...) (y) la trascendencia política de sus actuaciones... no altera su naturaleza (asociativa)"*.

Lo cierto es que los partidos políticos ya estaban sometidos a obligaciones de información previamente a la aprobación de las leyes de transparencia administrativa<sup>8</sup>. En la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos ya se introducen obligaciones de publicidad activa. De especial interés es la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, que dentro de sus obligaciones contables incluye también previsiones de transparencia informativa que además fueron considerablemente ampliadas a través de las reformas operadas por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, y la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos. Estas obligaciones consistían fundamentalmente en la publicación de información contable entre los que en la página web institucional del partido en el plazo de un mes a partir de su envío al Tribunal de Cuentas, así como del informe de fiscalización resultante que este emitiera, para lo que habrán tenido que pasar varios años. En concreto, la primera de estas leyes de reforma incluyó un apartado en el que obligaba a los partidos a publicar información relativa a los créditos que les habían sido concedidos, con especificación de las cuantías pendientes de amortización, el plazo, el tipo de interés, la entidad concedente y el importe otorgado, así como a las subvenciones recibidas y donaciones y legados superiores a 25.000 euros, con la concreta identidad del donante o legatario. Habría que preguntarse aquí, por tanto, si las obligaciones que establece la legislación de transparencia administrativa y más en concreto la LTBG actual suponen o no un verdadero salto cualitativo respecto a lo contemplado en la legislación sectorial, al menos en lo que se refiere a la información de índole económica<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Para una aproximación a esta cuestión véase RUBIO NÚÑEZ, Rafael.: "Transparencia en los partidos políticos", *Tiempo de Paz*, nº 114, 2014, págs. 58 a 64.

<sup>9</sup> BOIX PALOP considera que la aplicación de obligaciones de publicidad activa a los partidos políticos sin atender a restricciones cuantitativas crecientemente complejas sobre los ingresos de financiación es beneficiosa para ampliar el control social y reforzar la participación de estas entidades. BOIX PALOP, Andrés: "Modelos de financiación de partidos políticos y corrupción: de los partidos del sistema a los partidos de los ciudadanos", en Ángeles JAREÑO LEAL (dir.), *Corrupción pública: cuestiones de política criminal (I)*, Iustel, Madrid, 2014, págs. 181 y ss.

No obstante, no puede negarse el importante valor simbólico, como mensaje, que la inclusión de los partidos políticos en el ámbito de aplicación de esta legislación tiene. No podemos considerar, sin embargo, que sus previsiones supongan un avance extraordinario en el control de la financiación de los partidos políticos, cuya mejora parece deberse principalmente a otros factores, pero una interpretación integrada de los cuerpos normativos que regulan esta cuestión, en que tuvieran especial prevalencia algunos de los principios previstos en el art. 5 LTBG podría constituir una vía de mejora en la publicidad informativa que llevan a cabo estas entidades. Hablamos, por tanto, de que las exigencias de accesibilidad, comprensibilidad, interoperabilidad y calidad de la información -también de reutilización, pero esta se califica, al menos en la legislación estatal, solo con carácter preferente- deberían ser exigibles también respecto a cualesquiera previsiones sectoriales de publicidad activa que pudiesen desarrollarse en la materia.

Cambiando ya de tipología, las organizaciones sindicales y patronales fueron los otros sujetos que se incluyeron también durante la tramitación legislativa de la LTBG en ese art. 3 que suponía la aplicación a estos exclusiva y parcialmente de obligaciones de publicidad activa. Quedaban, por tanto, excluidos, del régimen de derecho de acceso. También la razón que subyace bajo la inclusión de estos sujetos es la recepción de cuantiosos fondos públicos para su financiación, pero no debe olvidarse, también en este supuesto la relevancia que poseen las funciones con las que cumplen. Y es que, refiriéndose a los sindicatos, debe recordarse que *"no son únicamente asociaciones privadas representantes de sus afiliados"* (STC 13/1986, de 30 de enero), sino que sus decisiones se adoptan en el marco de sus negociaciones a todos los trabajadores del sector y no exclusivamente a los afiliados a las organizaciones. Esto determina que no solo se atribuyan legalmente a estas organizaciones funciones de defensa de los intereses particulares de los trabajos y empresarios ante los distintos órganos de la Administración, sino también la defensa de los intereses generales de los ciudadanos.

Respecto al alcance de aplicación de la LTBG, el legislador ha considerado que estos sujetos deben quedar sometidos a unos estándares mínimos de transparencia, los mismos que los parti-

dos políticos y otras entidades privadas receptoras de fondos públicos, de forma que se encuentran obligadas a cumplir con algunas obligaciones de carácter institucional (art. 6.1 LTBG) y económico-presupuestaria (art. 8 LTBG, en la medida en que sus contenidos no estén planteados en términos únicamente aplicables a las Administraciones públicas). Queda fuera la información de carácter jurídico u otra de carácter programático que sí se prevé para su publicación por otros sujetos. Por otra parte, estos sujetos se encuentran obligados también a cumplir con los principios generales del art. 5 LTBG, a excepción de los contemplados en su apartado 1 -actualización y periodicidad de la información-. El resultado es una gradación en la intensidad de la aplicación de obligaciones de publicidad activa a estos sujetos que los diferencia de unas Administraciones o entes públicos -también algunos entes con cierta dimensión privada- para los que se contempla un elenco de contenidos y exigencias de transparencia que es mayor. Posiblemente en este caso, al igual que se apuntará en relación con el resto de receptores privados de fondos públicos, habría sido más adecuado confeccionar un listado de contenidos expresamente pensado para estos sujetos, que no emplee términos organizacionales propios de las Administraciones públicas, de forma que no fuera necesario ejercer una labor interpretativa precepto por precepto para conocer si esa información ha de ser o no objeto de publicidad activa por parte de la entidad empresarial o sindical. A mi juicio esta sería una reforma beneficiosa si se pretende alcanzar un cumplimiento más efectivo de la normativa por estos sujetos, que redundaría en una mayor seguridad jurídica.

### III.2. Entidades privadas receptoras de fondos públicos.

La incorporación de entidades privadas al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley que se realiza en el art. 3.2 LTBG supuso una variación en el criterio de referencia seguido en la delimitación de los sujetos obligados durante la tramitación del Proyecto de Ley, por lo que la regulación no fue diseñada inicialmente pensando en sus características. Junto a la función pública -entendido en sentido amplio- como criterio de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia administrativa, se incorpora la financiación pública como otro elemento que permitía justificar que ciertos sujetos formaran parte del ámbito de aplicación de la

La incorporación de entidades privadas al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley que se realiza en el art. 3.2 LTBG supuso una variación en el criterio de referencia seguido en la delimitación de los sujetos obligados durante la tramitación del Proyecto de Ley, por lo que la regulación no fue diseñada inicialmente pensando en sus características.

norma. Y es en el caso de las entidades privadas receptoras de fondos públicos en el que más clara queda esta variación del criterio de aplicabilidad de la legislación, dado la menor dimensión pública -no inexistente- que se deriva de que se trate de entidades de carácter puramente privado cuyas actuaciones se desarrollan en mercados libres y competitivos.

No obstante, en la medida en que estas entidades -o sujetos- reciben financiación proveniente de fondos públicos, emerge el interés por conocer su origen, su uso o destino, y las cuantías que se reciben, en tanto que se trata de recursos económicos que en última instancia proceden de la recaudación tributaria a los ciudadanos. Pero también desde una perspectiva más general, de planificación económica, el conocimiento de todos estos datos en relación con el otorgamiento de ayudas y subvenciones puede ayudar a conocer si la asignación de esos fondos se está haciendo de forma correcta y no de manera parcial o arbitraria para fomentar actividades económicas que no responden al interés general o que son rentables en el mercado sin necesidad de recibir esas cantidades. La aplicación de obligaciones de publicidad activa a estos sujetos cuenta con el potencial de reforzar las cotas de transparencia, aunque una vez más con las distorsiones que genera la adaptación de los contenidos previstos para las entidades públicas, por no contar con una regulación que se amolde mejor a sus peculiaridades.

Principalmente, son dos las cuestiones en las que cabe hacer hincapié, en relación con este tipo de sujetos:

1) En primer lugar, se plantea si es idóneo o no que todos los sujetos privados que reciben cualquier tipo de ayuda pública queden obligados por la Ley, o si, en cambio, sería mejor tal y como prevén la LTBG y el resto de las leyes autonómicas en la materia, que solo quedasen recogidas bajo su ámbito de aplicación aquellas personas que recibiesen fondos públicos por encima de una cuantía determinable, y de qué manera hacerlo. Para afrontar esta cuestión se ha optado por un doble criterio de identificación de sujetos obligados consistente, por un lado, en el establecimiento de una cuantía fija mínima recibida por la entidad (100.000 euros en el caso de la LTBG) y, por otro, de la imposición de un porcentaje mínimo de la ayuda (40%) en rela-

ción con los ingresos anuales que tenga el sujeto, siempre y cuando la cuantía de la ayuda supere los 5.000 euros<sup>10</sup>. Con el establecimiento del primer criterio, de carácter absoluto, se trata de evitar que Administraciones públicas y sujetos obligados incurran en costes que son mayores a los beneficios derivados del incremento de la transparencia en estos supuestos. Con el segundo criterio, que posee un carácter relativo, se trata de garantizar que cumplan con estas obligaciones aquellas entidades cuya pervivencia en el mercado prácticamente se debe a la enorme cantidad de recursos públicos que obtiene para el ejercicio de su actividad<sup>11</sup>. En cuanto a la imposición de un importe mínimo a partir del cual las disposiciones de la Ley resultan aplicables, esta encuentra su fundamento en que cualquier entidad privada que reciba fondos públicos en una cuantía reducida no tenga que verse obligada a afrontar los costes derivados de la puesta en marcha de los mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones previstas. Lo cierto es que, conforme definiendo en mi obra "La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados", no se advierte que la selección de estas cuantías durante la tramitación parlamentaria se correspondiese con ningún tipo de evaluación previa técnica o económica<sup>12</sup>. Más bien, el criterio seguido parece el de la designación "a ojo de buen cubero" de unos importes o porcentajes mínimos que al partido imperante en la Cámara le parecían suficientemente cuantiosos como para establecer exigencias de publicidad a entidades privadas.

Por otra parte, si lo que realmente se pretendía con la introducción de estos sujetos en el ámbito de aplicación de la Ley era transparentar todo el dinero público que reciben las personas privadas a través de ayudas y subvenciones podrían haberse incluido en el ámbito de aplicación cualesquiera receptores de fondos públicos con independencia de la cuantía. Bien es cierto que ante

---

<sup>10</sup> Estas cifras han variado en muchas de las leyes autonómicas de transparencia, generalmente reduciendo los umbrales para la aplicación de las obligaciones de publicidad activa a estos sujetos.

<sup>11</sup> PEREIRO CÁRCELES, Manuel y DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: "Artículo 3. Otros sujetos obligados", en Juan José Díez Sánchez y Ricardo García Macho (eds.), *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, Reus, Madrid, 2019, pág. 43.

<sup>12</sup> PEREIRO CÁRCELES, Manuel: *La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, págs. 70 y 71.

una eventual reforma habría que reflexionar debidamente sobre la conveniencia o no de eliminar estos límites, pero ello podría ahondar en una menor efectividad de la norma. Si ya en la actualidad el cumplimiento real de las previsiones de publicidad activa por parte de estas entidades es muy bajo, incrementar el número de sujetos obligados aún comprometería más su éxito, además de la mayor disposición de recursos que su adecuada realización y control exigiría.

Pensando en soliviantar este problema, la LTBG recoge una previsión, probablemente insuficiente, que contempla la puesta a disposición de medios electrónicos propios de *"la Administración pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas"* a entidades del tercer sector cuyo presupuesto no supere los 50.000 euros con el propósito de que los usen para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley<sup>13</sup>. Para ello será de utilidad consultar la Base de Datos Nacional de Subvenciones, medio electrónico que contiene información sobre todas las ayudas y subvenciones públicas procedentes de las distintas Administraciones públicas o entes integrantes del sector público institucional, incluidas las procedentes de fondos europeos.

En conexión con el régimen de control de ayudas y subvenciones del que disponemos en nuestro ordenamiento, otro de los aspectos en los que sería conveniente detenerse a la hora de decidir si mantenemos o no la imposición de obligaciones de transparencia a estos sujetos y si lo hacemos a partir de los límites económicos que el art. 3.2 LTBG plantea es si realmente no les estamos exigiendo que publiquen información que ya tienen en su poder las instituciones públicas por otras vías y que podría poner a disposición de la ciudadanía unilateralmente sin intervención de las entidades privadas. Bien es cierto que esta supresión dificultaría el seguimiento que la opinión pública quisiera hacer sobre la actividad de

---

**13** Más ambiciosa era, en cambio, la enmienda que durante la tramitación legislativa plantearía el Grupo Parlamentario Catalán, en lo que se refiere a rebajar las exigencias de transparencia para estos sujetos. En concreto, propondría que se exceptuaran del ámbito de aplicación de la Ley a las entidades privadas sin ánimo de lucro que tuviesen un presupuesto inferior a 60.000 euros y que persiguiesen exclusivamente fines de interés social o cultural, en tanto que podía tratarse de entidades que podían carecer de los recursos mínimos para dar cumplimiento a las previsiones de la norma. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: "Transparencia: ámbito subjetivo", en Emilio GUICHOT REINA (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 90.

control y supervisión del manejo de esos fondos públicos que corresponde hacer a las instituciones públicas. Si la ayuda o subvención no es publicada en la Base de Datos Nacional de Subvenciones u otra equivalente ni en la página web de la entidad beneficiaria buenamente puede entenderse de vistas a la galería que esa asignación económica no existe. Sin embargo, sería conveniente, valorar hasta qué punto está justificado imponer esa carga al sujeto privado, cuando podría ser asumida por unas Administraciones públicas que disponen de la información que se requiere sobre las ayudas económicas que conceden, así como –presumiblemente– de las infraestructuras y recursos para publicar la información que corresponde acerca del resto de entidades obligadas en los portales de transparencia. Esta es una de las principales cuestiones a las que debería dar respuesta una eventual reforma del régimen jurídico de la transparencia aplicable a estos sujetos.

Por otra parte, independientemente de que el cumplimiento de las obligaciones corresponda a la entidad pública o a la privada, si el propósito fuese incrementar las exigencias de transparencia activa en el ejercicio de las potestades de fomento, sería conveniente, además de emplear una noción amplia de “ayudas y subvenciones públicas” que incluya cualquier atribución susceptible de ser cuantificada económicamente, que los contenidos de obligatoria publicación que se contemplen superen las previsiones de publicidad establecidas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, en el art. 18 LGS y en el Real Decreto 130/2019 que la desarrolla. De hecho, la obligación que la LTBG incluye en su art. 8.c) de publicar *las “subvenciones y ayudas públicas concedidas”* por las instituciones públicas concedentes es redundante tanto con la que se publica en la Base de Datos Nacional de Subvenciones como con la que se exige a las propias entidades privadas en la legislación de transparencia administrativa, por lo que sería conveniente revisar estas duplicidades. Además, como no podría ser de otro modo, una reconfiguración de las obligaciones de publicidad activa exigibles requerirá una aplicación restrictiva y proporcionada de los límites previstos en los arts. 14 y 15 LTBG, tratando de proteger no solo la difusión de datos personales, sino otros bienes e intereses jurídicos intrínsecamente unidos a la actividad económica como son los intereses industriales o comerciales, o el respeto del deber de confidencialidad.

2) En segundo lugar, habría de valorarse si la aplicación exclusiva de obligaciones de publicidad activa a estos sujetos se corresponde con la opción más idónea o no de concurrencia de los intereses en juego. El legislador, fundamentándose en razones políticas y económicas que sobrepasan el carácter jurídico de la cuestión<sup>14</sup>, decidió prescindir de la aplicación del derecho de acceso a estas entidades receptoras de fondos públicos, al igual que con partidos políticos y organizaciones empresariales y sindicales. Se priorizó la no imposición de mayores cargas burocráticas a entidades que, con carácter general, podrían tener dificultades para mantener su sostenibilidad financiera y que se habrían visto obligadas a establecer medios electrónicos para cumplir con las disposiciones de la Ley, lo que no siempre habría resultado posible debido a eventuales insuficiencias de recursos por parte de las entidades privadas.

Pero es que en relación con esta cuestión tampoco queda suficientemente claro qué contenidos de interés público habrían de ser objeto de un eventual derecho de acceso sin injerir en la esfera autónoma de organización y funcionamiento que poseen estas entidades privadas. Y es que téngase en cuenta que la información directamente relacionada con el uso de fondos económicos de procedencia pública -beneficiario, cuantía, finalidad-, sobre la que pueda recaer un interés público, ya se encontrará a disposición de la opinión pública mediante el ejercicio de la publicidad activa. No obstante, puede que aun así persista un interés legítimo de la ciudadanía en conocer qué clase de actividades desempeñan o qué remuneraciones reciben sus dirigentes, en tanto que se nutren de fondos públicos<sup>15</sup>. Piénsese, así, en el caso Bankia, en las elevadas indemnizaciones de sus altos cargos, en los usos que dieron en sus recursos económicos a través de las denominadas "tarjetas black" y la inyección total de 22.426 millones de euros que se realizó a la entidad; o en una asociación o fundación privada que promueva causas antidemocráticas, o atentatorias, contra la igualdad o los derechos humanos. Podría existir un interés general que va más allá del mero uso y destino de los fondos públicos, lo que justificaría también un incremento del control

---

<sup>14</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: "Transparencia: ámbito subjetivo", en Emilio GUICHOT REINA (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 92.

<sup>15</sup> PEREIRO CÁRCELES, Manuel: *La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, pág. 210.

social de actuaciones ajenas a esa financiación procedente de las arcas de las instituciones. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse la complejidad de identificar el punto de intersección entre lo que debe quedar en el ámbito de lo público y lo que debe permanecer en la reserva por tratarse de información o actuaciones que forman parte de la esfera privada del sujeto. Probablemente la solución la proporcionará el caso concreto, a partir de la información que se solicita y de una aplicación proporcionada de aquellos límites que se contemplan en los arts. 14 y 15 LTBG que tratan de proteger intereses privados.

De todos modos, esta dificultad para discernir qué información podría ser de interés público para articular un régimen de derecho de acceso aplicable a estos sujetos no fue impedimento para que durante la tramitación parlamentaria se produjesen numerosas propuestas de aplicación del derecho de acceso a estos sujetos o de equiparación al nivel de aplicabilidad otorgado a los sujetos del art. 2.1 LTBG<sup>16</sup>. Afortunadamente, la doctrina fue algo más cauta, apuntando las dificultades que la extensión del derecho de acceso a estos sujetos podía suponer<sup>17</sup>. A su vez, en el panorama comparado, con la excepción de Sudáfrica y algún país pequeño más, en rara ocasión se ha aplicado el derecho de acceso a sujetos privados por el mero hecho de percibir ayudas o subvenciones públicas<sup>18</sup>. Y tampoco la legislación autonómica ha extendido la obligación de derecho de acceso de forma directa a los receptores privados de ayudas públicas, aunque sí se ha contemplado el deber de suministro de información en muchas de

---

**16** Las enmiendas propuestas por los distintos grupos parlamentarios, que no fueron admitidas para la redacción final de la Ley pueden encontrarse en la cita 35 en PEREIRO CÁRCELES, Manuel: *La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, p. 79.

**17** BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: "Transparencia: ámbito subjetivo", en Emilio GUICHOT REINA (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 92. Entre las razones que apunta la autora se encuentran la notable adaptación de contenidos que requeriría la Ley para su incorporación, así como la exigencia de medios económicos y organizativos que ello supondría a las empresas para cumplir en plazo y forma con las previsiones. De igual manera estas dificultades fueron apuntadas por los expertos PENDÁS GARCÍA y DESCALZO GONZÁLEZ en sus comparecencias parlamentarias durante la tramitación de la LTBG. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Constitucional, X Legislatura, nº 301, 17 de abril de 2013, págs. 2 a 19.

**18** ACKERMAN, Jhon M. y SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira.: *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México D.F. 2005, pág. 25.

ellas<sup>19</sup>. De especial interés es la previsión contenida en el art. 3.2 de la Ley de transparencia de Cataluña, según la cual el mecanismo del suministro de información sirve no solo para obtener información relativa a la percepción de fondos públicos, sino también las retribuciones de sus cargos directivos, siempre y cuando el volumen de negocio de la empresa vinculado a actividades realizadas por cuenta de las Administraciones públicas supere el veinticinco por ciento de su volumen general.

Una cuestión que sería conveniente que se dilucidara en relación con el art. 3.2 LTBG sería la de aclarar qué sucede si la procedencia de los fondos públicos a la hora de calcular las cuantías fijadas para condicionar la aplicabilidad de la norma proviene de Administraciones o entidades públicas distintas. En estos casos, a falta de previsión expresa de la norma habrá que atender al montante total recibido<sup>20</sup>, aunque en las leyes autonómicas se plantea el problema de si para el cálculo se podrán tener en cuenta también las ayudas y subvenciones procedentes de entidades pertenecientes o vinculadas al sector público del Estado. También sería procedente que la ley estatal incluyese a las personas físicas como receptoras de fondos públicos obligadas a cumplir con las previsiones de publicidad activa, puesto que en el precepto solo se menciona a las entidades -personas jurídicas-. Pese a que la virtualidad de esta falta de previsión, tal y como apuntó BARRERO RODRÍGUEZ<sup>21</sup>, es mínima, pueden existir casos en que las personas físicas alcancen las cuantías de financiación pública señaladas en el precepto. Esta diferenciación de trato, en principio ilógica, podría tener incluso carácter de inconstitucional si se reconoce algún tipo de ánimo de lucro por parte del individuo persona física<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Es el caso de las Leyes de transparencia de Galicia, Cantabria, Navarra, La Rioja, Aragón, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Andalucía o Castilla-La Mancha.

<sup>20</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: "Transparencia: ámbito subjetivo", en Emilio GUICHOT REINA (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 91.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Me remito aquí a la STC 156/2021, de 16 de septiembre, que declaró inconstitucional el inciso "persona física" del art. 2.2 Real Decreto-Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, por no haber incluido en su ámbito de aplicación a personas jurídicas cuando actúan sin ánimo de lucro desde una posición equiparable a la de cualquier consumidor.

En definitiva, una futura reforma legal que pretenda integrar adecuadamente la aplicación de las obligaciones de transparencia administrativa a sujetos privados habría de conllevar una intensa adaptación de muchos de los contenidos de la norma, ajustarse a las peculiaridades propias de las entidades privadas, de forma similar a como se ha previsto en el art. 10.1 del Decreto de transparencia de la Generalitat de Catalunya. Únicamente de esta manera se maximizará el alcance que la transparencia tiene cuando se proyecta sobre beneficiarios de fondos públicos, aportando más seguridad jurídica, en beneficio de un mayor grado de cumplimiento por parte de los operadores obligados.

## **IV. La sujeción indirecta de entidades privadas a la legislación de transparencia pública: el deber de suministro de información.**

**E**n el art. 4 de la LTBG se recoge un deber de suministrar información a la Administración por parte de "*las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas*" cuyo alcance real planteó dudas desde la misma aprobación de la norma.

Son diversos los aspectos en los que nos vamos a tener que detener en este apartado para identificar las carencias de que adolece este precepto. En primer lugar, es preciso señalar el papel de cajón de sastre que cumple, en tanto que establece que el deber de suministro de información recae sobre sujetos que no son los enumerados en los artículos anteriores. Y es que hay que recordar que en el listado de sujetos enunciado en los artículos precedentes existen personas físicas y jurídicas que desarrollan cometidos de este tipo, tal y como sucede con las Corporaciones de

Derecho público o las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Por tanto, esta previsión constituye una ampliación un tanto indeterminada de los efectos que guarda la transparencia<sup>23</sup>. El criterio que determina su aplicación es el de la función pública -potestad administrativa o servicio público- y no el de la financiación, tal y como hemos visto para las entidades que integraban el artículo anterior.

Sin embargo, la diferencia que existe entre los sujetos indicados en el artículo 2 LTBG y los previstos aquí radica en que mientras que aquellos se encuentran obligados de forma directa a cumplir con las disposiciones relativas al derecho de acceso y la publicidad activa, los sujetos recogidos en el art. 4 LTBG únicamente están obligados a cumplir un deber de suministro de información a la entidad requirente. Por consiguiente, su sujeción a las obligaciones de publicidad activa y derecho de acceso, si es que la hubiera -que no queda claro-, se ejercitaría de forma mediata o indirecta, es decir, a través de una petición al ente al que estos sujetos se encuentren vinculados o del que dependan. Ello supone que los recursos que estos sujetos habrán de emplear para dar satisfacción a las previsiones legislativas son menores que si hubieran tenido que articular un régimen de difusión activa de la información o si hubiesen tenido que establecer un sistema de recepción y respuesta de solicitudes de derecho de acceso de los ciudadanos.

No obstante, esta previsión otorga un tratamiento diferenciado de estos sujetos respecto a los incluidos en el art. 2 LTBG, algunos de ellos con una cierta dimensión privada pero que, por su especial relevancia, el legislador ha considerado que sí deben estar obligados a cumplir directamente con obligaciones de publicidad activa y derecho de acceso. Y ello pese a que la justificación de fondo de la sujeción de unos y otros a esta normativa sea la del ejercicio de una función pública, de especial relevancia, que está vedada en su realización a cualesquiera otros sujetos del ámbito privado. Por esta razón, algunos autores, como FERNÁNDEZ RAMOS, han defendido siempre que los sujetos incluidos dentro de este art. 4 LTBG deberían ser obligados directos al

---

<sup>23</sup> En palabras de SANTAMARÍA PASTOR en su comparecencia parlamentaria, esta sujeción al derecho de acceso "terminaría siendo aplicable a un montón de personas indeterminadas, buena parte de ellas pertenecientes al sector privado". *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Constitucional, X Legislatura, nº 301, 17 de abril de 2013, págs. 30 y 31.

cumplimiento de las previsiones de publicidad activa y derecho de acceso, de igual modo que lo están los sujetos del art. 2 LTBG<sup>24</sup>. Esta sujeción no sería novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, en tanto que 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 adelante, LAIA) los incluye en su ámbito de aplicación bajo el concepto de "autoridad pública" -art. 2.4.1.d)- y, de hecho, así es como se preveía en la Proposición de Ley que presentase el Grupo Parlamentario Socialista para regular la transparencia en 2011<sup>25</sup>. Además, esta es la opción adoptada mayoritariamente en el Derecho comparado europeo, tal y como se contempla en la Ley alemana de transparencia, que sujeta a entidades privadas que ejercen poderes o autoridad a la aplicabilidad directa de la Ley, o en la francesa, que se refiere en su ámbito de aplicación, en general, a aquellas entidades que ejercitan una misión de servicio público<sup>26</sup>. También el CEADP recientemente suscrito por España exige que estos sujetos que ejercen funciones públicas estén sometidos a obligaciones de derecho de acceso.

Centrándonos en la regulación actual del art. 4 LTBG, la delimitación del ámbito subjetivo de este deber de información a sujetos "que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas" resulta acorde con los criterios que sigue la norma para justificar la imposición de obligaciones de transparencia administrativa, pero no está exenta de algunos problemas interpretativos. Aquí se emplean dos términos cuyo significado es verdaderamente difícil de determinar. Comenzando por el de potestades administrativas, este es entendido por algún autor como sinónimo de ejercicio de imperio o autoridad<sup>27</sup>, mientras que para otros

---

**24** FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: "El acceso a la información en el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 2013, págs. 247 y 248.

**25** Incluso la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, anterior a la actual LTBG, recogía la aplicación directa de la norma a entidades que desarrollaran servicios públicos, aunque bien es cierto que del tenor literal de su art. 5 no queda muy claro que el acceso a los archivos y registros les resulte aplicable.

**26** FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: "El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones", en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pág. 123.

**27** *Ibidem*, págs. 121 a 124.

el concepto no requiere de tal matiz, actuando como sinónimo de cualquier función pública o administrativa, término que se ha empleado en algunas leyes autonómicas de transparencia en lugar del de potestad al referirse a los sujetos privados obligados a cumplir indirectamente con el derecho de acceso<sup>28</sup>. Lo cierto es que ambos, potestad y función, son conceptos absolutamente genéricos, cuyo uso indistinto y plurívoco en nuestro ordenamiento no ha hecho sino generar más confusión para determinar sus contornos y conocer cuál es su alcance real en la práctica. No obstante, en mi obra, ya mencionada antes en relación con este tema, trato de delimitar unos listados aproximativos que tratan de identificar qué sujetos concretos serían los obligados por la normativa en virtud de las distintas concepciones que existen de potestad o función administrativa<sup>29</sup>.

Tampoco resulta sencillo definir el significado de servicio público que se emplea en la legislación de transparencia. Existirían fundamentalmente dos posibilidades. Una primera, que se correspondería con entender que se está hablando de un servicio público en sentido estricto, es decir, como aquel que es declarado formalmente como tal, y una segunda, que se referiría a una acepción más amplia, en un sentido material, que incluiría las actividades declaradas como servicios de interés económico general -tal y como pudiera ser, por ejemplo, el sector del transporte urbano, telecomunicaciones, postal, audiovisual, mercado de valores...

Bajo mi consideración, es la primera acepción la que mejor casa con el art. 128.2 CE, que caracteriza al servicio público como una actividad excluida del libre mercado, de la que es titular la Administración pública en virtud de una norma con rango de Ley, y cuyo ejercicio se somete a sus potestades de control y supervisión. Además, esta es la acepción de servicio público que emplean la mayor parte de las leyes recientes, diferenciando el concepto de otros afines tales como los servicios no susceptibles de explotación económica o los ya mencionados servicios de interés

---

<sup>28</sup> Bajo esta acepción de potestad administrativa se encontraría GAMERO CASADO, Eduardo: "Delimitación conceptual de la potestad administrativa", en Eduardo GAMERO CASADO (dir.), *La potestad administrativa: concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pág. 104.

<sup>29</sup> PEREIRO CÁRCELES, Manuel: *La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, págs. 164 a 171.

económico general que actúan en mercados regulados en régimen de libre competencia<sup>30</sup>.

Otro aspecto del presente precepto que debería ser objeto de aclaración -posiblemente la vía idónea sería a través del propicio desarrollo reglamentario- es la identificación de las entidades vinculadas o dependientes a las que los sujetos privados han de suministrar la información que se les requiere. Y es que hay casos en los que esa relación de vinculación o dependencia puede resultar difícil de identificar, lo que ocurre principalmente con las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de potestades administrativas. Por ello, en vistas de reducir la incertidumbre jurídica, y para un ejercicio más eficaz de este mecanismo, tal y como defiende FERNÁNDEZ RAMOS, lo oportuno sería obligar a cada Administración a publicar el listado de entidades vinculadas a estos efectos, también de forma similar a cómo se prevé en la LAIA<sup>31</sup>. En este sentido podría servir como modelo la experiencia del registro de transparencia que se regula en la Ley de la Comunidad de Madrid o el buscador de entidades privadas en el que se ha estado trabajando estos últimos años en la Generalitat Valenciana. Obviamente, para que el cumplimiento de las obligaciones de suministro de información se dé con el menor grado de irregularidades posible será pertinente que este listado, en el que la inscripción no necesariamente debería tener carácter constitutivo, sea objeto de actualización continua<sup>32</sup>. Y para ello también sería necesario que el servicio de transparencia se ocupase con habitualidad de su mantenimiento.

Respecto a la entrega de la información al sujeto requirente existen más aspectos que habrían de ser tenidos en cuenta. Por una parte, el suministro de información no es realizado "de oficio" por parte de las entidades poseedoras de la misma, sino que serán las entidades a las que se encuentren vinculadas las que solicitarán la información que necesitan. Por otra, se plantea la

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 173.

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: "El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones", en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pág. 126.

<sup>32</sup> PEREIRO CÁRCELES, Manuel: *La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, pág. 203.

En el caso de la publicidad activa, entendemos que estos sujetos no cuentan con contenidos propios de obligatoria publicación, salvo aquellos que la legislación obliga a publicar a la entidad requirente.

duda acerca de quién determina el alcance del objeto del derecho de acceso, que parece ser que sería el requirente. Si bien, habrá de ofrecerse siempre un trámite de audiencia al sujeto privado para que, con carácter previo a la resolución del derecho de acceso, pueda aducir aquellos intereses por los que la entrega de la información al ciudadano podría afectarle negativamente. En el caso de la publicidad activa, entendemos que estos sujetos no cuentan con contenidos propios de obligatoria publicación, salvo aquellos que la legislación obliga a publicar a la entidad requirente, en cuyo caso, para su ejercicio podría articular este mecanismo, pese a que se supone que dicha información ya debería constar en poder de las propias entidades públicas.

## V. Oportunidades de mejora de la regulación actual de las obligaciones de transparencia pública aplicables a sujetos privados.

Ante una previsible reforma de la actual LTBG o incluso la Aprobación de una nueva Ley estatal, conforme se encuentra previsto en el vigente IV Plan de Gobierno Abierto<sup>33</sup>, resulta más necesario que nunca identificar oportunidades de mejora que se pueden abrir de cara a conseguir una regulación más depurada y efectiva de las obligaciones de transparencia que afectan a sujetos privados. Una vez explicado el ámbito subjetivo pasivo de aplicación, conviene que nos detengamos en profundizar en algunos de los problemas principales que rodean la extensión de obligaciones de transparencia con vistas a realizar una serie de

---

<sup>33</sup> La Guía de Gobierno abierto, coordinada por el profesor MARTÍN DELGADO, puede consultarse aquí: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-10/a-942-guia-del-gobierno-abierto-int-corrregido.pdf> (última visita: 30/10/2023). Igualmente, los resultados de los seminarios celebrados en torno a este Plan en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales pueden encontrarse en BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022.

reflexiones que podrían ser de utilidad para el legislador en la articulación de un renovado régimen jurídico en la materia.

### **V.1. ¿Es la aplicación directa de obligaciones de transparencia pública a sujetos privados un mecanismo eficiente y útil?**

Lo que se trata de resolver aquí es una cuestión que sirve de presupuesto para todas las demás: el sentido de la propia extensión de obligaciones de transparencia pública a sujetos privados. Su poco uso, en especial en lo relativo al suministro de información, pero también en cuanto a la consulta y comprobación de los datos que las entidades privadas difunden en sus portales web, puede constituir una prueba cuasi-definitiva de que estamos ante una regulación innecesaria, que no aporta un valor suficiente a la sociedad como para dedicarle mayor atención. Prueba de ello es que durante estos diez años de implantación de medidas previstas en la regulación de la transparencia pública la atención durante este tiempo se ha dirigido siempre a los sujetos públicos, siendo la extensión a los sujetos privados una cuestión residual que no conecta de forma tan intensa con la legitimidad que tienen los ciudadanos de conocer la información que manejan<sup>34</sup>. Por tanto, la primera pregunta que ha de hacerse el legislador es si realmente tiene sentido mantener este régimen jurídico, si aporta algo y en caso de que no sea así ver de qué modo se podría articular para que estas obligaciones de información activa y el deber de suministro de información no queden en el vacío.

Si finalmente se decidiera apostar por su mantenimiento habría que conseguir potenciar su utilidad, tal vez dando un mayor foco a esta vía de expansión de la transparencia, de forma que su conocimiento sea mayor por parte de operadores sociales que podrían estar interesados en obtener información en manos de poderes privados (investigadores, expertos en *big data*, periodistas...). Lo idóneo sería que se dejase de tratar de una vía de uso residual para comenzar a tomar fuerza por sí misma. Sin embargo, ello sería difícil de articular, en especial en lo que se refiere a los sujetos que

---

<sup>34</sup> Lo que, sin embargo, no significa, que no existan fundamentos que justifiquen la imposición de obligaciones de transparencia pública en el caso de los sujetos privados: función y financiación pública, conforme se ha indicado al inicio del presente artículo.

prestan servicios públicos o ejercen funciones administrativas, en la medida en que la legislación no les reconoce de forma clara un objeto preciso de interés público, específico y autónomo del que adquieren sobre esos entes las propias entidades públicas.

Son muchos, por tanto, los argumentos que nos llevan a entender que parece razonable que el ejercicio del derecho de acceso sobre ayudas y subvenciones, contratos públicos, retribuciones... sea resuelto por las entidades públicas que en su labor de gestión, o de control y supervisión, poseen documentación sobre todos esos aspectos, salvo que quisiésemos asumir que la consecución de cualquier ayuda o subvención pasa definitivamente por un control social de la entidad en aspectos que van más allá de la mera financiación pública. Posiblemente, esta última sería una opción que podría no cumplir con unos cánones de proporcionalidad e incluso vulnerar la esfera de autonomía que en el caso de las actividades económicas y profesionales se atribuye a la libertad de empresa. Sin embargo, como también sabemos, se trata de un derecho constitucional muy voluble y el nivel de cargas u obligaciones que se impone a las empresas privadas en nuestro ordenamiento ya es considerablemente alto -no hay más que comprobar las existentes en la legislación en materia de protección de datos, entre otras-. Por ello nada obsta a que si la dirección política predominante así lo considerara se incrementasen las obligaciones de transparencia *ad infinitum*, respetando, eso sí, los límites constitucionales del derecho de acceso -no únicamente los previstos en el art. 105.b) CE<sup>35</sup>, así como también otros que emerjan de otros preceptos constitucionales, en especial, de los previstos en el título I-. En cualquier caso, mi apuesta pasaría por un fortalecimiento de la transparencia de las entidades públicas en lo que se refiere no solo a su información, sino también respecto a la que manejan de sujetos privados, dando posibilidad de que estas aleguen siempre que existan intereses contrapuestos que quisiesen aducir ante un eventual ejercicio de derecho de acceso. En la medida en que los poderes públicos dispongan de la información y las infraestructuras necesarias para dar publicidad o acceso no se entiende muy bien hasta qué

---

<sup>35</sup> No se entrará aquí en esta cuestión porque sobrepasa el objetivo del presente estudio, pero sería factible analizar con profundidad si la mención constitucional a los archivos y registros administrativos que actúa como fundamento de las medidas de transparencia pública a las que se someten las entidades de naturaleza pública resulta también de aplicación a personas enteramente privadas.

punto existe un valor añadido lo suficientemente alto como para pedir que sean las propias entidades privadas las que ejerciten el derecho -y en caso de que lo hubiera que se justifique-.

## **V.2. La necesidad de clarificación de algunos aspectos relativos a los perceptores privados de "ayudas y subvenciones públicas".**

Otro aspecto al que sería conveniente prestar especial atención es a si realmente la calificación de "ayudas y subvenciones" que se emplea hoy para identificar qué atribuciones económicas han de ser objeto de publicidad activa es lo suficientemente amplia como para aludir a todos esos beneficios económicos que los poderes públicos otorgan a las entidades privadas y que les suponen un beneficio diferenciado en relación con otros sujetos que operan libremente en el mercado. En el trabajo que contiene parte de mi tesis doctoral ya señalé que el concepto de "ayudas" que habría que emplear aquí sería más adecuado que se correspondiese con la noción que maneja el Derecho de la Unión Europea, en lugar de acudir a otra más restrictiva como la recogida en el art. 2 LGS<sup>36</sup>. En mi opinión deberíamos conseguir que la transparencia no únicamente consista en publicar información sobre la subvención entendida en sentido estricto, sino que también sean tenidas en cuenta muchas otras actuaciones cuantificables económicamente en las que la intervención pública constituye de alguna forma una ventaja no ordinaria para el receptor. Aquí deberían incluirse beneficios y desgravaciones fiscales, ayudas crediticias, ayudas reales o en especie, o incluso un sinfín de ayudas indirectas también reconocidas por el Derecho de la UE: actividades públicas de propaganda o publicidad de productos o servicios privados, organización de exposiciones, foros y eventos a cargo de poderes públicos, aportaciones de capital a empresas privadas provenientes de entidades públicas u otras privadas controladas o financiadas por entes públicos, adquisición de bienes y servicios empresariales por parte de Administraciones, o la asistencia o prestación gratuita de servicios administrativos a uno o

---

<sup>36</sup> PEREIRO CÁRCELES, Manuel: *La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, pág. 60.

varios sujetos privados<sup>37</sup>. En este sentido, los criterios que emitiesen los organismos de transparencia y, en particular, el CTBG podrían ser de utilidad para identificar los distintos tipos de información que debieran ser objeto de conocimiento público. No obstante, es preciso reconocer la dificultad que existiría para cuantificar económicamente algunas de estas atribuciones patrimoniales o situaciones ventajosas que los poderes públicos ofrecen.

Pero existen más cuestiones que han de ser objeto de comentario aquí. También sería conveniente revisar la fijación de umbrales económicos mínimos que se requieren a quienes reciben fondos públicos para cumplir con las obligaciones de transparencia, procurando que estos se calculen no desde la más pura discrecionalidad, sino atendiendo a un más exhaustivo cálculo de costes y beneficios.

En cuanto a la determinación más precisa de quiénes están sujetos a esta norma, sería recomendable hacer un uso más avanzado de la información existente en cualesquiera bases de datos que registren estas ayudas y, en particular, en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, sobre todo cuando se trate de identificar ayudas provenientes de una amplia gama de fuentes. Además, sería útil establecer un criterio claro para calcular el período de un año requerido para cumplir con los umbrales, ya sea tomando como referencia el año natural anterior o el ejercicio económico de la empresa.

De igual manera, en caso de una eventual reforma de la Ley – asumiendo que el régimen jurídico de extensión de obligaciones de transparencia pública a entidades privadas se mantuviera–, se debería obligar también a los sujetos privados a que cumplan con estándares mínimos de actualización, permanencia y accesibilidad de la información, requisitos que actualmente solo se aplican a las Administraciones públicas sin que exista a mi juicio una razón lo suficientemente intensa que justifique esta diferenciación. Y abogaría también por la elaboración de listados particulares de contenidos de publicidad activa que empleen términos adaptados a las peculiaridades de los sujetos de naturaleza

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, págs. 60 y 61.

jurídico-privada<sup>38</sup>, solventando los problemas de inseguridad respecto al ámbito objetivo de aplicación que corresponde cumplir a estos sujetos. No obstante, habría que ser cautelosos a la hora de establecer elencos amplios de contenidos de obligatoria publicación o, de lo contrario, se incrementaría la tasa de incumplimiento por parte de los sujetos obligados<sup>39</sup>.

Por último, cabría plantearse el reconocimiento de más mecanismos de puesta a disposición de los sujetos privados de infraestructuras digitales que hubieran de ser facilitadas por las Administraciones públicas. El reparto de costes es más eficiente si es asumido por los poderes públicos, en tanto que estos cuentan con unos costes fijos ya cubiertos por el desarrollo de sus sistemas de información y portales de transparencia, mientras que su aplicación a entidades privadas, sobre todo a las de menor tamaño, puede suponer un coste de recursos económicos que podría actuar como freno para la realización efectiva de las previsiones contenidas en la Ley.

### **V.3. La inclusión en el ámbito de aplicación subjetivo pasivo de las confesiones religiosas, y federaciones y ligas deportivas.**

Sería conveniente que se resolviesen las dudas que pudieran existir respecto a la sujeción o no de las confesiones religiosas y federaciones deportivas, en tanto receptoras de fondos públicos a la legislación de transparencia pública. Por mi parte tengo claro que mientras cumplan los umbrales -lo cual no necesariamente tiene que darse en todos los casos, aunque sí en la mayoría- se trata de sujetos obligados a satisfacer las previsiones de publicidad activa. Y es que tanto federaciones y ligas deportivas como confesiones religiosas -incluida la Iglesia Católica- cumplen escrupulosamente con los requisitos establecidos en el artículo 3 LTBG y se configuran indubitadamente como entidades de naturaleza enteramente privada. Por consiguiente, se encuen-

---

<sup>38</sup> Muchas de las ideas aquí sugeridas ya han sido contempladas en *Ibidem*, esp. págs. 210 y 211.

<sup>39</sup> En este sentido se manifiesta COTINO HUESO, Lorenzo: "Quién, cómo y qué reformar de la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública", en Javier BERMÚDEZ SÁNCHEZ (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022, págs. 142 y 143, quien apunta este mismo problema, eso sí, en relación con los pequeños y medianos municipios.

tran sometidas a la Ley, incluso aunque no se les incluya expresamente, tal y como sí se ha hecho en la Ley andaluza de transparencia -lo que no obsta que su mención reciba una valoración positiva en aras de la seguridad jurídica-.

En lo que respecta a las federaciones deportivas, dada su similitud con las Corporaciones de Derecho público como entidades de tipo asociativo -o federativo- que ejercen funciones públicas en relación con sus integrantes, podría barajarse su asimilación a aquellas en lo que a la sujeción directa a obligaciones de transparencia pública se refiere<sup>40</sup>, más si tenemos en cuenta las recientes polémicas producidas en relación con el uso de los fondos económicos de que han hecho uso algunos dirigentes de la Real Federación Española de Fútbol. Estos hechos de notoria actualidad no han hecho sino poner de relieve, además de la necesidad de un mayor control, un trascendente interés social en todo lo que concierne a la organización, funcionamiento, financiación y designación de cargos de estas entidades. En cualquier caso, para cumplir escrupulosamente con la equiparación en transparencia a las Corporaciones de Derecho público, esta debería limitarse a sus actuaciones sometidas al Derecho administrativo -de las que, en ningún caso, deberían quedar fuera las relativas al uso de fondos económicos procedentes de entidades públicas-.

#### **V.4. La extensión del derecho de acceso a los perceptores privados de fondos públicos.**

Esta cuestión ya ha sido analizada al comentar los problemas que planteaba la inclusión o no de estos sujetos en el ámbito subjetivo de aplicación de la legislación de transparencia. Procede, por tanto, aquí, alcanzar una conclusión con base en todo lo que anteriormente se ha señalado. A mi parecer, la extensión del derecho de acceso en el caso de los receptores privados de fondos públicos cuenta con varios obstáculos, como son su falta de idoneidad para cumplir con la función de auditabilidad que trata de tener la transparencia sobre los fondos públicos o la intromi-

---

<sup>40</sup> PEREIRO CÁRCELES, Manuel: "El alcance de las obligaciones de transparencia aplicables a las federaciones deportivas", *Especial Transparencia y Lucha contra la corrupción. Actualidad Administrativa*, 2019.

sión en la esfera de autonomía privada que poseen los sujetos privados. Desde una perspectiva más pragmática, puede que obligar a asumir la carga que el ejercicio del derecho de acceso supondría a empresas privadas no actúe como un incentivo adecuado para la dinamización económica que requieren los mercados. Posiblemente, la articulación de un apropiado régimen de publicidad activa que sea suficientemente amplio en cuanto a su objeto -con una acepción amplia de ayudas y subvenciones- puede ser suficiente para dar cabida a la función que pretende cumplir la transparencia.

Aquí cabría hacer mención también a qué pasa si una empresa o entidad se dedica a captar fondos públicos cuyo uso y destino específico justifica adecuadamente, pero se trata a su vez de una organización que promueve valores contrarios al interés público, fomenta actuaciones discriminatorias o incluso comete delitos. Puede existir un relativo interés público en conocer qué otras actividades desarrollan o en qué se gastan su dinero esas entidades que reciben cuantiosas cantidades de fondos públicos. En cualquier caso, la información relativa a esas actuaciones podría solicitarse al ente al que el sujeto privado se encuentre vinculado.

#### **V.5. Carencias en la articulación de elementos de control que coadyuven en la consecución de un mayor grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia pública.**

Ciertamente, el art. 9.3 LTBG prevé la infracción por incumplimiento reiterado -ojo a lo que ha de considerarse como reiterado- de las obligaciones de publicidad activa para aquellas entidades pertenecientes a la Administración General del Estado, pero esta resulta muy insuficiente para lograr un adecuado control del cumplimiento de obligaciones de publicidad activa. Algunas leyes autonómicas sí han previsto un régimen sancionador al respecto, pero su aplicación práctica ha sido nula, lo que de por sí nos habla de la baja efectividad que tiene la aplicación de sanciones a entidades públicas. En cierta forma no supone cosa distinta que castigarse a sí mismas, lo cual difícilmente va a tener lugar. Y, además, esas multas se pagarían con dinero que en última instancia procede de los contribuyentes. Sería de vital importancia que los organismos de transparencia, además de ser verdaderamente independientes, contasen

Sería de vital importancia que los organismos de transparencia contasen con potestades sancionadoras, no solo de incoación, de modo que pudieran tramitar y resolver expedientes sancionadores.

con potestades sancionadoras, no solo de incoación, de modo que pudieran tramitar y resolver expedientes sancionadores, en ejercicio de una labor de control *ex post* que sería de ayuda para mejorar los índices de cumplimiento de la norma.

Otra vía de control importante, aunque de naturaleza muy distinta, es la que se ejerce desde instituciones privadas ajenas al sector público. Durante muchos años entidades como Access Info o Transparencia Internacional han publicado informes que han tratado de empujar en la dirección de alcanzar unas mayores cotas de transparencia en nuestra sociedad, también en lo que se refiere a los sujetos privados. Así, durante varios años esta segunda organización estuvo publicando informes de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades obligadas<sup>41</sup>.

Por su parte, algunos organismos de transparencia han prestado mayor atención a esta cuestión los últimos años. Es el caso del Comisionado de Transparencia de Canarias, que en 2019 pondría en marcha su aplicación T-Canaria, que lleva ya algunos años testeando el grado de cumplimiento de la ley, centrándose también en las previsiones de publicidad activa que deben cumplir perceptores de fondos públicos. En el ámbito estatal, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), en colaboración con la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, crearía MESTA (Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública), con la finalidad de medir el grado de aplicación de las previsiones de la LTBG a las Administraciones públicas, sociedades mercantiles públicas, partidos políticos y organizaciones empresariales y sindicales, aunque no se ocupó inicialmente de las entidades privadas que perciben fondos públicos. Recientemente, el CTBG ha llevado a cabo una evaluación de 82 empresas o entidades que reciben ayudas y subvenciones escogidas de la Base de Datos Nacional de Subvenciones y únicamente cumplen un 35% de ellas. En el mismo informe se indica que sus recomendaciones solo fueron aten-

---

<sup>41</sup> El más reciente de ellos en 2016 es AMOEDO BARREIRO, Daniel: "Consecuencias legales y económicas de la Ley de Transparencia para empresas privadas que producen servicios públicos o que tienen contratos con el sector público", Transparency International España, 2016.

didadas por un 20% de entidades que las recibieron, lo que pone de manifiesto una vez más la necesidad de atribución de potestades sancionadoras a esta entidad, así como la regulación de medidas coercitivas en la ley estatal que favorezcan la satisfacción de las exigencias de transparencia<sup>42</sup>. La prueba es que el incumplimiento de obligaciones de publicidad activa por parte de estos sujetos privados es enormemente generalizado.

En cualquier caso, la puesta en marcha de este tipo de iniciativas merece una valoración positiva, y es clave si queremos verificar que las previsiones contempladas en las normas están siendo satisfechas. Permite, además, detectar fallos, anomalías o incumplimientos que pudieran servir como elemento condicionante para desplegar mecanismos de corrección -comenzando por un requerimiento de subsanación del incumplimiento-. Tecnologías como *blockchain*<sup>43</sup> o la inteligencia artificial, sorteado el problema de los sesgos que en su utilización se producen, serán de gran utilidad futura en la configuración de este tipo de herramientas.

En relación con el deber de suministro ni tan siquiera se contempla ninguna clase de control en la ley estatal. De hecho, en su momento, el Consejo de Estado, en su informe al Anteproyecto de Ley, ya se encargó, de señalar la falta de previsión de una sanción que castigara el incumplimiento de este deber de suministro de información, indicando que el carácter imperativo de la norma quedaba así en entredicho, a merced de la mera voluntad de los sujetos obligados<sup>44</sup>. Si hay, en cambio, leyes autonómicas que han establecido cuadros de infracciones y sanciones por el incumplimiento del requerimiento de información. En la medida en que estas medidas coactivas actúan sobre sujetos privados, su operatividad puede ser mayor que en el caso de las entidades públicas, aunque lo cierto es que el uso residual o casi inexistente que se está dando a la figura del requerimiento de información hace que tampoco podamos alcanzar conclusiones definitivas sobre su utilidad.

---

<sup>42</sup> Los resultados de este informe pueden consultarse en: [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Evaluaciones/2023/EPS.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Evaluaciones/2023/EPS.html) (última visita: 30/10/2023).

<sup>43</sup> En relación con esta tecnología y su potencial aplicación en la difusión de contenidos de publicidad activa véase MUÑOZ CARMONA, Agustín.: *Implicaciones jurídicas del uso de blockchain en la Administración pública*, Trabajo Fin de Master, Universidad de Murcia, 2018, pág. 42. Disponible en web: <https://digitum.um.es/xmlui/handle/10201/61679> (última visita: 30/10/2023).

<sup>44</sup> CONSEJO DE ESTADO: "Dictamen 707/2012, de 19 de julio" [Documento CE-D-2012-707].

Más efectivas pueden resultar, sin embargo, las multas coercitivas, que sin ninguna duda habrían de incorporarse en una futura reforma de la legislación estatal y cuya utilización en las leyes autonómicas está dando un mejor resultado para forzar el cumplimiento de sus previsiones. No obstante, su imposición solo debería proceder cuando exista una resolución firme que determine el incumplimiento de la obligación y haya transcurrido el plazo prestablecido para facilitar o publicar la referida información. Comunidad Valenciana -art. 5.3-, Región de Murcia -art. 7.3- o Navarra -art. 12.5- son algunas de las autonomías cuyas leyes han contemplado estas multas como medida para obligar a los sujetos privados a cumplir los requerimientos de información que reciban desde las Administraciones públicas.

#### **V.6. Una delimitación más precisa de los conceptos de potestad administrativa y servicio público.**

Establecer un significado claro de los términos "función" y "potestad administrativa" que utiliza la legislación de transparencia pública para identificar a los sujetos privados obligados al deber de suministro de información no constituye una tarea sencilla. Para este propósito, se pueden considerar dos opciones: la primera sería emplear el concepto de "función administrativa" o, mejor aún, "función pública", ya que es más amplio que el concepto de "potestad" y abarcaría un rango más amplio de aplicaciones de la transparencia. Esta ha sido la opción empleada por la legislación autonómica catalana o la valenciana. La segunda opción sería interpretar el término "potestad administrativa" de manera que no necesariamente implique el ejercicio de poder coercitivo, de modo que cualquier sujeto privado que actúe desde una posición de monopolio o privilegio esté obligado a cumplir con las disposiciones de la Ley.

En lo que se refiere a los sujetos privados que ofrecen servicios de carácter público, la principal cuestión en disputa se centra en si en la legislación de transparencia pública debe interpretarse el concepto de "servicio público" en un sentido subjetivo formal o en un sentido material que abarque los servicios de interés general. Desde mi perspectiva, la primera interpretación se ajusta mejor al significado actual de la noción de "servicio público" de

nuestro ordenamiento jurídico, tanto porque se alinea mejor con la reserva de ciertos servicios esenciales establecida en el art. 128.2 CE, como porque se adecua a la redefinición que la Unión Europea ha llevado a cabo en este ámbito<sup>45</sup>. Por ello, la Ley estatal de transparencia debería explícitamente incluir en su ámbito de aplicación a las entidades que ofrecen servicios económicos de ámbito de interés general o universal –véase el art. 3.1.e) Ley de transparencia de Cataluña–, y admitir de forma expresa la inclusión de obligaciones de transparencia en los acuerdos celebrados para la prestación de servicios sociales, de igual manera que con éxito se ha contemplado en algunas leyes autonómicas.

### V.7. La exigencia de una regulación procedimental específica para el deber de suministro de información.

En relación con el suministro de información sería conveniente dedicar esfuerzos a una mejor clarificación de los sujetos de los que dependen o a los que se vinculan los sujetos que ejercen funciones públicas, siendo en el caso de las entidades privadas colaboradoras de la Administración difícil de concretar cuál es su órgano matriz correspondiente. Para su determinación habrá que atender al mecanismo a través del que se haya ejercido esa atribución –un contrato, un convenio o un título habilitante como el autorizatorio<sup>46</sup>– e identificar el sujeto responsable. Con vistas a un eficaz ejercicio del requerimiento se recomienda que una vez obtenida la información se elabore un listado de entidades vinculadas<sup>47</sup>, de carácter no constitutivo, que arroje luz sobre a quienes corresponde realizar esas reclamaciones.

<sup>45</sup> PEREIRO CÁRCELES, Manuel y DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: "Comentarios al artículo 3", en Juan José Díez Sánchez y Ricardo García Macho (eds.), *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, Reus, Madrid, 2019, pág. 34.

<sup>46</sup> En relación con los distintos instrumentos jurídicos que se emplean en la atribución de funciones públicas véase VILALTA REIXACH, Marc.: "La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la Administración", en Alfredo Galán Galán (dir.), *Entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, págs. 30 a 48.

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María: *El derecho al acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, págs. 153 y 154. En el mismo sentido, PEREIRO CÁRCELES, Manuel y DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: "Comentarios al artículo 3", en Juan José Díez Sánchez y Ricardo García Macho (eds.), *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, Reus, Madrid, 2019, pág. 43.

Por otra parte, existen aspectos procedimentales del suministro de información que habrían de ser precisados. Se echa en falta un procedimiento reglado que concrete las condiciones de su ejercicio, una identificación de los medios a través de los cuales el suministrador puede dar respuesta, la determinación de plazos concretos y una regulación específica del trámite de audiencia no ya a particulares, sino al propio sujeto privado en caso de que no estuviera conforme con aquello que se le está solicitando por inmiscuirse en alguno de sus intereses privados<sup>48</sup>.

### V.8. Adaptación del derecho de acceso a los prestadores privados de la sociedad digital.

A priori, la sujeción indirecta al derecho de acceso de los sujetos privados que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas previo requerimiento de los poderes públicos merece una valoración positiva, dado que supone una asunción de los costes por parte de las entidades públicas, que ya disponen de la infraestructura y recursos, liberando a los sujetos privados de las cargas asociadas a su cumplimiento directo. No obstante, surgen dudas acerca de si en la sociedad digital actual, donde la información fluye con gran velocidad, la intermediación pública para el ejercicio del derecho de acceso supondría un obstáculo para un más eficaz control ciudadano de la actividad de los prestadores digitales privados<sup>49</sup>. En cualquier caso, para que la sujeción directa al derecho de acceso a la información manejada por los prestadores digitales fuera posible sería recomendable que se adoptase una noción amplia de servicio público que permitiese incluir en el ámbito de aplicación a los intermediarios digitales. Sería conveniente también que se configurase un acceso a la información algorítmica que, sin facilitar el código fuente, al menos explique su lógica, y fomentar la aplicación del principio "transparencia por diseño" en la creación de aplicaciones informáticas que manejen estos sujetos.

---

<sup>48</sup> Una propuesta más completa de mejoras relativas al procedimiento del suministro de información puede encontrarse en PEREIRO CÁRCELES, Manuel: *La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, pp. 203-208.

<sup>49</sup> VALERO TORRIJOS, Julián: "El acceso y la reutilización de la información del sector público desde la perspectiva de la reforma de la Administración electrónica", en Isaac MARTÍN DELGADO (coord.), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017, págs. 449 y 450.

## VI. Conclusión.

Las obligaciones de transparencia impuestas por la LTBG no solo recaen sobre las Administraciones territoriales clásicas, sino que su aplicación también afecta a entidades de naturaleza diversa tales como las Administraciones instrumentales, entidades de naturaleza jurídica público-privada y a sujetos privados que desarrollan potestades públicas o desarrollan servicios públicos.

Sin embargo, el alcance de la aplicación de estas medidas es diverso, identificándose tres niveles de protección: 1º) la aplicación total de las disposiciones de publicidad activa y de acceso a la información pública; 2º) la aplicación de las disposiciones de publicidad activa, pero no de las relativas al derecho de acceso; y 3º) la aplicación parcial de las medidas de publicidad activa. Como consecuencia de una tramitación de la norma que no preveía la inclusión de los sujetos de naturaleza privada, esta adecuación por niveles que se realiza resulta insuficiente para dar respuesta al control social que se pretende ejercer sobre entes que tienen naturaleza jurídica privada pero desarrollan funciones de interés general.

Por ello, un tratamiento específico en la propia LTBG o en sus respectivas normas reguladoras habría supuesto un mejor modo de adecuar los contenidos que tienen interés para ser objeto de publicidad activa. Una ampliación del derecho de acceso a algunos de estos sujetos, aun en perjuicio de la efectividad de la norma, constituiría una medida asumible desde el punto de vista jurídico, aunque probablemente sería difícil de articular por los sujetos privados en la práctica. En cualquier caso, una decisión al respecto requeriría un debate sosegado, así como un estudio con profundidad que llevara a configurar el marco normativo más adecuado para estos sujetos. Pero para lograrlo, tendría que mantenerse una voluntad política de revisión y mejora, en la línea que parece que se sigue en el actual IV Plan de Gobierno Abierto. Solo de esta manera será posible que fructifique una regulación de transparencia pública más avanzada, que tenga en cuenta también la información algorítmica y los distintos usos que los operadores so-

Una ampliación del derecho de acceso a algunos de estos sujetos, aun en perjuicio de la efectividad de la norma, constituiría una medida asumible desde el punto de vista jurídico, aunque probablemente sería difícil de articular por los sujetos privados en la práctica.

ciales podrían dar a la información, considerando también las potencialidades que existen en la aplicación de obligaciones de transparencia a los sujetos privados en los entornos digitales.

## Bibliografía.

-ACKERMAN, John M. y SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira.: *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México D.F, 2005.

-AMOEDO BARREIRO, Daniel: "Consecuencias legales y económicas de la Ley de Transparencia para empresas privadas que producen servicios públicos o que tienen contratos con el sector público", Transparency International España, 2016.

-BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: "Transparencia: ámbito subjetivo", en Emilio GUICHOT REINA (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, págs. 63-96.

-BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022.

-BOIX PALOP, Andrés: "Modelos de financiación de partidos políticos y corrupción: de los partidos del sistema a los partidos de los ciudadanos", en Ángeles JAREÑO LEAL (dir.), *Corrupción pública: cuestiones de política criminal (I)*, Iustel, Madrid, 2014, págs. 161-195.

-CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí: "Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales", en Dolors CANALS I AMETLLER (ed.), *Datos, Protección, Transparencia y Buena Regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, págs. 87-121.

-COTINO HUESO, Lorenzo: "Quién, cómo y qué reformar de la Ley

de transparencia y del derecho de acceso a la información pública", en Javier BERMÚDEZ SÁNCHEZ (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022, págs. 127 a 156.

-FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María: *El derecho al acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

-FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: "El acceso a la información en el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 2013, págs. 233 a 298.

-FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: "El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones", en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 105 a 134.

-GAMERO CASADO, Eduardo: "Delimitación conceptual de la potestad administrativa", en Eduardo GAMERO CASADO (dir.), *La potestad administrativa: concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 50 a 151.

-GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho administrativo I*, 19ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2020.

-MUÑOZ CARMONA, Agustín: *Implicaciones jurídicas del uso de blockchain en la Administración pública*, Trabajo Fin de Master, Universidad de Murcia, 2018.

-PEREIRO CÁRCELES, Manuel y DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: "Artículo 3. Otros sujetos obligados", en Juan José Díez SÁNCHEZ y Ricardo GARCÍA MACHO (eds.), *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, Reus, Madrid, 2019, págs. 30 a 45.

-PEREIRO CÀRCELES, Manuel: "El alcance de las obligaciones de transparencia aplicables a las federaciones deportivas", *Especial Transparencia y lucha contra la corrupción. Actualidad Administrativa*, 2019.

-PEREIRO CÀRCELES, Manuel: *La aplicación de obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023.

-RUBIO NÚÑEZ, Rafael: "Transparencia en los partidos políticos", *Tiempo de Paz*, nº 114, 2014, págs. 58 a 64.

-VALERO TORRIJOS, Julián: "El acceso y la reutilización de la información del sector público desde la perspectiva de la reforma de la Administración electrónica", en Isaac MARTÍN DELGADO (coord.), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017, págs. 433 a 458.

-VILALTA REIXACH, Marc: "La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la Administración", en Alfredo GALÁN GALÁN (dir.), *Entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, págs. 17 a 52.

## Resumen.

La transformación del ámbito subjetivo del Derecho administrativo que se ha producido debido a la privatización de funciones públicas ha dado lugar a una regulación de la transparencia pública que alcanza a sujetos privados que reciben fondos públicos o participan en funciones administrativas. Este artículo trata de analizar de qué modo la legislación impone estas obligaciones a los sujetos privados, centrándose en los artículos 3 y 4 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El objetivo es identificar la lógica que existe detrás de estas obligaciones y proponer posibles mejoras que fortalezcan el actual marco normativo, lo que se hace a través de

una disección de los sujetos privados obligados a cumplir con previsiones de publicidad activa o con un específico deber de suministro de información dirigido a otras entidades generalmente públicas.

### **PALABRAS CLAVE**

Transparencia, publicidad activa, entidades privadas, subvenciones, potestad administrativa, servicio público, derecho de acceso, suministro de información, Gobierno Abierto.



# La gestión de los conflictos de intereses en concejales como herramienta de calidad democrática: dos situaciones ejemplarizantes<sup>1</sup>

JAIME CLEMENTE MARTÍNEZ

Profesor visitante de Derecho Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili

## Sumario.

I. INTRODUCCIÓN. II. CONFLICTOS DE INTERÉS DE CONCEJALES AL DESEMPEÑAR OTRA LABOR PÚBLICA O PRIVADA FUERA DE SU ENTIDAD LOCAL. **1.** Conflictos de intereses de concejales que no perciben retribuciones periódicas en régimen de dedicación exclusiva y parcial. **2.** Conflictos de intereses de concejales con dedicación parcial. **3.** Conflictos de intereses de concejales con dedicación exclusiva. **4.** Conflictos de intereses de concejales al sustituir otros cargos electos o al adoptar decisiones sobre asuntos con intereses privados. III. LA INCOMPATIBILIDAD DEL CONCEJAL CON SER JUEZ DE PAZ O SECRETARIO DEL JUZGADO DE PAZ. IV. CONCLUSIONES.

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación "DATA TRANSCO", referencia núm. PID2021-128309NB-I00.

## I. Introducció.

Situaciones poco éticas que pueden acabar produciendo fraudes públicos.

Elenco de situaciones en las que se dan conflictos de intereses con frecuencia.

La administración local es una de las que, con mayor frecuencia, genera ejemplos de corrupción o simplemente situaciones poco éticas que pueden acabar produciendo fraudes públicos. Ante tal circunstancia, la gestión adecuada de los conflictos de intereses que pueden producirse en el ámbito municipal ayudaría notoriamente a evitar dichas situaciones fraudulentas y garantizar un buen gobierno local. Por todo ello, mediante el presente artículo, se pretende abordar un elenco de situaciones en las que se dan conflictos de intereses con frecuencia, como es el caso de los concejales que desempeñan otra actividad profesional fuera de su consistorio, donde puede generarse una amalgama de situaciones distintas y debe diferenciarse de los supuestos en que los cargos electos tienen dedicación exclusiva, parcial o no perciben retribución por sus funciones, ya que los conflictos e incompatibilidades que se pueden generar si el edil compagina sus labores políticas con otras puede diferir y generar conflictos de intereses diversos. También se aborda cómo pueden generarse situaciones de riesgo al producirse sustituciones accidentales de cargos electos o al adoptarse decisiones en las que el edil tiene un interés concreto y debería producirse su abstención, las cuales abundan en el ámbito local y son escasamente previstas y reguladas por las entidades.

Por otro lado, se abordan situaciones en las que se puede incurrir en un conflicto de interés y que han sido poco estudiadas, como es la incompatibilidad para compagnar el cargo de concejal con el juez de paz o secretario del Juzgado de Paz de una entidad local, una circunstancia que puede originarse especialmente en el mundo local, donde con frecuencia puede pensarse en un concejal también como candidato a dichos cargos.

De tal modo, dentro de la inmensidad de situaciones en las que los cargos electos pueden acabar incurriendo en posibles fraudes si no respetan las normas éticas, se han elegido las situaciones de conflicto de interés y posible incompatibilidad indicadas por considerarse las mismas de especial trascendencia para garantizar unos principios de calidad democrática dentro de toda entidad local.

## II. Conflictos de interés de concejales al desempeñar otra labor pública o privada fuera de su entidad local.

Los concejales de las entidades locales deben desarrollar una labor ingente como cargos públicos, tanto si forman parte del equipo de gobierno de la entidad como también si deben realizar funciones de oposición política. Si bien, el hecho de que las obligaciones de los cargos electos locales sean numerosas no implica necesariamente que los concejales no simultaneen su actividad con otra, ya sea de carácter público o privado. Por ello mismo, encontramos en el ámbito local situaciones donde pueden aparecer potencialmente conflictos de intereses en los concejales por desempeñar otro puesto de trabajo público o privado al mismo tiempo.

Ante dicha circunstancia, hemos de diferenciar tres situaciones distintas en las que pueden incurrir los cargos electos locales al desempeñar otro trabajo público y privado fuera de su ayuntamiento y que pueden generar eventuales conflictos de interés. En primer lugar, debe señalarse que deberá ser el propio concejal quien revise si su situación no es contraria a las prohibiciones de la normativa de incompatibilidades, como establece el art. 10 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. De hecho, un concejal podría ocultar su actividad profesional deliberadamente y si los servicios administrativos del consistorio no detectan dicha circunstancia podría incurrirse en una prohibición de las previstas en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas durante todo el mandato, salvo que

Tres situaciones distintas en las que pueden incurrir los cargos electos locales al desempeñar otro trabajo público y privado fuera de su ayuntamiento.

el consistorio realice comprobaciones para evitarlo<sup>2</sup>. De ahí la importancia de que los cargos electos actúen con ética pública, para poner de manifiesto sus posibles situaciones de incompatibilidad y evitar así conflictos de intereses locales.

### **II.1. Conflictos de intereses de concejales que no perciben retribuciones periódicas en régimen de dedicación exclusiva y parcial.**

La primera circunstancia que podemos localizar sería que los concejales no perciban ninguna retribución por su cargo público como ediles o simplemente perciban indemnizaciones por asistencia a órganos colegiados de los que forman parte. Por tanto, nos referimos a un supuesto en que el cargo electo no tiene una dedicación parcial o exclusiva de las previstas en el artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las cuales generan una situación de eventual incompatibilidad que debe ser analizada para evitar posibles conflictos, como más adelante expondremos.

Si bien, en este supuesto en el que un concejal no perciba retribuciones por su cargo electo o únicamente perciba indemnizaciones por asistencia a órganos colegiados municipales (como por ejemplo el Pleno o las comisiones informativas) no se genera ningún tipo de incompatibilidad y el concejal puede ejercer libremente su labor política sin necesidad de dejar de llevar a cabo la actividad profesional del ámbito público o privado correspondiente. Nos encontramos así con una situación de compatibilidad absoluta, ya que la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas establece que los concejales pueden compaginar sus actividades con su cargo como ediles y solo establece limitaciones en los artículos 5.1.b y 5.2 de la norma para cuando los concejales desempeñan una dedicación exclusiva o parcial.

---

<sup>2</sup> A este respecto, puede verse un estudio realizado con profundidad sobre cómo las entidades locales pueden utilizar las bases de datos a su disposición (registro de intereses, ROLECE, BDNS, etc.) para detectar posibles fraudes o situaciones de conflictos de intereses en los que puedan incurrir los cargos electos locales y que, de otro modo, pasaría desapercibidas: CLEMENTE MARTÍNEZ, Jaime: "Las bases de datos y el *data mining* como herramientas contra la corrupción en la administración local", *Revista española de la transparencia*, núm. extra 17, 2023, pp. 299-328.

Supone éste, *a priori*, un régimen de absoluta permisibilidad que sin duda es en aras a garantizar la participación en asuntos públicos prevista en el artículo 23 CE, lo que permite garantizar dicho derecho fundamental de forma íntegra, ya que si se pusieran cortapisas a la posibilidad de ejercer el cargo electo local por desempeñar otra actividad fuera del ayuntamiento cuando ni tan siquiera el concejal percibe una retribución en forma de dedicación parcial o exclusiva supondría una injerencia excesiva en dicho derecho.

Un régimen de absoluta permisibilidad que sin duda es en aras a garantizar la participación en asuntos públicos prevista en el artículo 23 CE.

Dicha circunstancia podría hacer pensar a los cargos electos que la forma más sencilla de compaginar su actividad extra consistorial con su cargo de ediles sea no percibir dedicaciones exclusivas o parciales de las previstas en el citado art. 75 LRBRL. Lo que a su vez nos podría plantear el dilema de que "se fuerza" a los concejales a que no reciban una cantidad económica por desempeñar su responsabilidad política en el consistorio para no incurrir en una situación de incompatibilidad y, por tanto, en un posible conflicto de interés. Si bien el hecho de que únicamente perciban indemnizaciones por asistencia a órganos colegiados no tiene por qué ser sinónimo de una cantidad económica escasa, si nos detenemos en los importes asignados por asistencia a órganos colegiados pueden ser tan elevados<sup>3</sup> que, debido a la frecuencia de convocatoria de los órganos colegiados, acaben conformando una retribución mensual cuasi periódica que, sin duda, dignifique sobradamente el trabajo desempeñado por los ediles.

En todo caso, hemos de matizar unos supuestos en los que, aunque no se perciba ninguna retribución en régimen de dedicación

---

<sup>3</sup> Véase por ejemplo la cantidad por asistencia a Pleno del Ayuntamiento de Águilas, con un importe de 440,33 - por sesión (disponible online en: <https://transparencia.ayuntamientodeaguilas.org/transparencia-municipal/retribuciones-por-asistencia-a-plenos-comisiones-y-dietas/>, consultado el 27/09/2023) o del Ayuntamiento de Elda, con un importe de 298,97- por Pleno pero también por comisión informativa (disponible online en: <http://transparencia.elda.es/inicio/informacion-participacion-institucional-organizativa-y-de-participacion/acuerdos-relativos-a-la-fijacion-de-indemnizacion-por-asistencia-a-los-organos-colegiados-de-la-corporacion/>). Otro ejemplo paradigmático lo encontramos en el Ayuntamiento de Teruel con una retribución de 693,17- por pleno ordinario (disponible en: [https://www.teruel.es/portal/contenedor1.jsp?seccion=s\\_fdes\\_d4\\_v1.jsp&codbusqueda=243&language=es&codResi=1&codMenuPN=242&codMenuSN=488&codMenuTN=473&codMenu=239](https://www.teruel.es/portal/contenedor1.jsp?seccion=s_fdes_d4_v1.jsp&codbusqueda=243&language=es&codResi=1&codMenuPN=242&codMenuSN=488&codMenuTN=473&codMenu=239) consultado el 27/09/2023). En definitiva, cantidades que, aunque no tengan forma de dedicación exclusiva o parcial, se pueden aproximar bastante a una dedicación parcial si el ayuntamiento configura una periodicidad de sesiones frecuente.

exclusiva o parcial tampoco se puede compaginar el puesto de trabajo de concejal con otra actividad. Nos referimos a los previstos en el artículo 178.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Se trata de supuestos de incompatibilidad que pretenden evitar conflictos de intereses que puedan ocasionarse al tener el concejal unos intereses privados que pudiera llegar a anteponer a los públicos que debe priorizar como cargo electo. La enumeración de incompatibilidades del art. 178 de la LOREG aborda diferentes situaciones, en primer lugar, por desempeñar el concejal un puesto de trabajo externo de la corporación que pudiera generar conflictos es el caso de que sean asesores jurídicos de la corporación o empleados de entidades bancarias del municipio (art. 178.2.a y c LOREG). En segundo lugar, encontramos supuestos de incompatibilidad en concejales que estén en candidaturas declaradas ilegales (art. 178.2.e LOREG).

Supuestos de incompatibilidad por pretender compaginar el concejal su responsabilidad política con un trabajo dentro de la propia entidad local.

En tercer lugar, encontramos los supuestos de incompatibilidad por pretender compaginar el concejal su responsabilidad política con un trabajo dentro de la propia entidad local (art. 178.2.b LOREG), donde encontramos una situación de prohibición en aras a garantizar un buen gobierno local, si bien con determinados matices, ya que se permite compatibilizarlo si se dan determinadas circunstancias, ya que debe interpretarse dicha incompatibilidad restrictivamente conforme al art. 23 CE<sup>4</sup>. En última instancia, encontramos situaciones en las que la incompatibilidad se genera por ser el concejal contratista de la administración (art. 178.2.d LOREG), siendo ésta otra de las actuaciones donde con frecuencia se producen conflictos de intereses especialmente en municipios pequeños donde las probabilidades de que los ediles gestionen entidades que sean contratadas por el ayuntamiento aumentan.

---

<sup>4</sup> Sobre las posibilidades de poder compatibilizar un puesto de trabajo de concejal con el de empleado público en la misma entidad local y cómo debe interpretarse dicha prohibición del art. 178.2.b LOREG puede verse el estudio realizado con detalle al respecto: CLEMENTE MARTÍNEZ, Jaime: "La incompatibilidad del artículo 178.2.b) LOREG entre los cargos de concejal y empleado de una misma entidad local: una difícil ponderación de intereses constitucionales", *Cuadernos de derecho local*, núm. 39-60, 2022, pp. 270-294.

## II.2. Conflictos de intereses de concejales con dedicación parcial.

La segunda posibilidad en la que un concejal puede incurrir en conflictos por una actividad fuera de su trabajo principal es cuando tiene asignada una dedicación parcial, prevista en el art. 75.2 LRBR. Para ver cómo el ordenamiento jurídico pretende evitar dichos conflictos en estos ediles nos detenemos en la regulación de incompatibilidades, donde, aunque el art. 5.1.b de la Ley 53/1984 establece que no se aplica la normativa a los cargos electos que no tengan dedicación exclusiva, es cierto que el art. 5.2 de la citada ley establece una regulación para los concejales que desarrollan otra actividad y tienen además una dedicación parcial asignada. En concreto se exige que no se produzca un solapamiento de horarios entre las dos actividades ni se superen los límites económicos establecidos, una regulación que ha sido confirmada y detallada por la jurisprudencia como en la STSJ de Castilla y León de 21 de abril de 2017 que indicó que: *"es compatible la condición de empleado público con el miembro de las Corporaciones locales en régimen de dedicación parcial retribuida siempre que ésta se desempeñe fuera de la jornada de trabajo en la Administración, y sin perjuicio, de los límites que, en su caso se fijen en las leyes de Presupuestos Generales del Estado"*.

Se exige que no se produzca un solapamiento de horarios entre las dos actividades ni se superen los límites económicos establecidos.

En concreto, dichos condicionantes que deben considerar los concejales se refieren, por un lado, a que no se superen límites presupuestarios, lo que serían los límites retributivos del art. 7 de la Ley 53/1984<sup>5</sup>, como apunta Alamillo Blanca<sup>6</sup>, que son los mismos límites retributivos que se aplican a los empleados públicos que pretenden compaginar otra actividad pública. En segunda instancia, la norma exige también para entender que es compatible ser edil en dedicación parcial con otra actividad profesional que no se produzca un solapamiento de horarios entre la actividad pública o privada que realiza el concejal y sus labores en régimen de dedicación parcial como edil. Para verificar esto

<sup>5</sup> Dicho art. 7 de la Ley 53/1984 establece como límites retributivos que no pueden superarse entre ambos sueldos públicos el límite salarial del Director General en régimen de dedicación ordinaria incrementada en unos porcentajes dependiendo del grupo de la administración al que se pertenezca.

<sup>6</sup> ALAMILLO BLANCA, Jose Antonio: "Las retribuciones de los cargos electos", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 8, 2020, p. 102.

habrá que estar primeramente a lo dispuesto en el acuerdo plenario por el que se asigna la dedicación al concejal y si el mismo establece algún horario concreto; de no ser así resultaría más sencillo compatibilizarlo con el concejal ya que puede alegar que realiza sus funciones fuera del horario de la actividad profesional que desempeña además de su cargo electo.

La opción de no fijar unos horarios cerrados en el acuerdo plenario de dedicación parcial puede beneficiar al concejal a efectos de compatibilidad, ya que de tal forma el edil puede alegar que lo realiza en días laborables o festivos siempre y cuando no sea cuando desempeña su otra actividad profesional<sup>7</sup>, una flexibilidad a efectos de compatibilidad que también se produciría si la actividad extra consistorial que efectúa es como autónomo, donde aunque tuviera unos horarios cerrados como edil en dedicación parcial también sería sencillo lograr la compatibilidad. En este sentido, Fibla Nicolau<sup>8</sup> afirma cómo el hecho de que el concejal con dedicación parcial sea autónomo facilita notoriamente la posibilidad de compaginar ambas actividades: *"al ser profesionales liberales que se fijan ellos mismos los horarios de trabajo, no encontrarían ningún obstáculo para cumplir temporalmente las funciones que les hayan sido atribuidas en razón de la representación que ostentan dentro del consistorio"*.

Así mismo, téngase en cuenta que el teletrabajo ha comenzado a implantarse de forma generalizada en la administración pública, y de hecho se encuentra regulado en el art. 47 bis del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, por tanto también puede acordarse incluso que la dedicación parcial del edil se efectúe telemáticamente, lo cual puede ayudar

Puede acordarse incluso que la dedicación parcial del edil se efectúe telemáticamente.

<sup>7</sup> Véase como ejemplo el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Genovés que en el Pleno extraordinario de fecha 28 de junio de 2023 acordó en el punto octavo autorizar la dedicación parcial del alcalde de la entidad con máxima flexibilidad, en concreto: *"La dedicació establerta en el punt anterior és correspon amb una dedicació setmanal de 19 hores, indistintament de que els dies siguen laborables o festius, així mateix podrà ser exercida telemàticament"*. Puede accederse al acta desde [https://genoves.sedelectronica.es/?x=0a40usAdlpQjG02l\\*B3Pzy-VQvy\\*wgHV\\*BI-NO\\*xBZhC\\*MZ\\*oFL-UN98nGw3j5vK0pFZWAjXXoErD7oT\\*uQImPpx09j1ESbvr-ZmxPckLVpFOA-fsLIS0FCg](https://genoves.sedelectronica.es/?x=0a40usAdlpQjG02l*B3Pzy-VQvy*wgHV*BI-NO*xBZhC*MZ*oFL-UN98nGw3j5vK0pFZWAjXXoErD7oT*uQImPpx09j1ESbvr-ZmxPckLVpFOA-fsLIS0FCg) (consultado el 5/10/2023).

<sup>8</sup> FIBLA NICOLAU, Carmen: "Posible incompatibilidad entre el cargo de concejal de urbanismo, con dedicación parcial, y el ejercicio de la actividad profesional de arquitecto dentro del mismo término municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1 2003, pp. 158-164, p. 153.

a compaginar horarios de mejor forma al evitar desplazamientos y poder finalizar una actividad y empezar la otra de forma casi simultánea.

En este sentido, dicha flexibilidad pretende permitir o incluso potenciar la participación pública prevista en el artículo 23 de la Constitución y no poner excesivas trabas a aquellos concejales con dedicación parcial para que se animen a participar en los asuntos públicos locales presentándose en una candidatura. De hecho, tal y como apuntó Arroyo Gil<sup>9</sup> debe entenderse dicho derecho de participación con respecto al derecho a la igualdad y a la prohibición de la discriminación establecidos en el artículo 14 de la Constitución Española, por lo que en este caso adquiere más sentido la flexibilidad en la compatibilidad para permitir que todos los concejales tengan la oportunidad de compaginar su puesto de trabajo con un cargo electo local, ya que de lo contrario se discriminaría a unos frente a otros.

El siguiente elemento a tener en cuenta a la hora de compatibilizar una dedicación parcial con un trabajo externo es si es necesario un acto expreso de autorización de la compatibilidad o si es suficiente con que el concejal cumpla los requisitos del art. 5.2 de la Ley 53/1984 referidos a que no se produzca solapamiento horario. *A priori* y de la lectura de dicho precepto no parece de forma tan clara que esto deba ser así ya que no se deduce de la norma que debe solicitarse la compatibilidad de forma expresa, dado que la normativa actual, la citada Ley 53/1984, no demanda este requisito, incluso cuando se trata de personal de otra administración pública y por ello parece suficiente con que se cumplan los criterios del artículo 5 de la Ley 53/1984, sin que sea necesario obtener la declaración de compatibilidad por parte del Pleno de la Corporación.

Además, debemos recordar que dicho precepto está redactado de manera que simplemente parece que es necesario hacer un control de ambas actividades, pero no una necesidad de compatibilidad previa: "La Administración en la que preste sus servicios

Dicha flexibilidad pretende permitir o incluso potenciar la participación pública prevista en el artículo 23 de la Constitución.

<sup>9</sup> ARROYO GIL, Antonio: "La moción de censura al alcalde a la luz de la jurisprudencia constitucional (Comentario a la STC 151/2017, de 21 de diciembre)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 116, 2019, pp. 329-363, p. 342.

un miembro de una Corporación local en régimen de dedicación parcial y esta última deberán comunicarse recíprocamente su jornada en cada una de ellas y las retribuciones que perciban, así como cualquier modificación que se produzca en ellas".

Si bien, encontramos sentencias que parecen posicionarse claramente indicando que debe autorizarse expresamente dicha compatibilidad como es el caso de la STSJ de Cataluña de 26 de mayo de 2005 que expone que: "se alega la incompetencia de la Generalitat de Catalunya para resolver el expediente de compatibilidad iniciado a instancia de Roberto. Esta argumentación no puede prosperar. Hay que tener en cuenta, al respecto, que el aludido, señor Roberto, declaró como actividad principal, la de médico, funcionario al servicio de la Generalitat de Cataluña, y solicitó la compatibilidad, como segunda actividad, de la función de alcalde. Siendo así, hay que acudir al art. 9 de la ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, en el que, con carácter básico, se establece que el reconocimiento de la compatibilidad corresponde a la administración en la que se desempeña la actividad principal y que, como ha quedado dicho, en el caso que nos ocupa era la Generalitat de Cataluña". También el Tribunal Supremo, en una STS de 5 de octubre de 2001, rec. 3117/1996 confirmó que: "si se ejerce el cargo en régimen de dedicación parcial, debe tramitarse y resolverse favorablemente un expediente de compatibilidad".

Actualmente el sentido jurisprudencial viene a decantar la balanza hacia la necesidad de que se autorice la compatibilidad.

Por ello, queda patente que actualmente el sentido jurisprudencial viene a decantar la balanza hacia la necesidad de que se autorice la compatibilidad, cuyo objetivo final no es otro que vigilar que no se producen solapamientos de actividades y que además no se producen conflictos de intereses entre ambas actividades. De hecho, Rodríguez Álvarez<sup>10</sup> expone que la norma se refiere a la dedicación parcial como una situación de régimen lo que debe fundamentarse por que debe haber una regulación que busque "la transparencia y el control, de manera que habrá que arbitrar en todo caso mecanismos que permitan garantizar y controlar el cumplimiento de la dedicación exigida".

---

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Manuel: "El nuevo régimen retributivo de los Cargos Electivos Locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 7, 2001, p. 1179.

### II.3. Conflictos de intereses de concejales con dedicación exclusiva.

La última situación de posible conflicto de interés que podemos encontrar es cuando el concejal tiene una dedicación exclusiva del art. 75 LRBRL y pretende al mismo tiempo compatibilizarlo con una actividad pública o privada. En este sentido hemos de recordar que el art. 5.1.b de la citada Ley 53/1984 de incompatibilidades equipara la dedicación exclusiva de un cargo electo local con la incompatibilidad aplicable a cualquier empleado público, por lo cual, en principio, no puede compatibilizarlo con ninguna actividad adicional, de aquí el sentido del término dedicación exclusiva. El objetivo de esta incompatibilidad es, según STC 172/1996 de 31 de octubre de 1996, rec. 407/1986: "garantizar su objetividad de actuación, en evitación de relaciones de dependencia perturbadoras, así como su eficacia, procurando la máxima dedicación a las funciones propias de su empleo o cargo, características aquélla y ésta predicables constitucionalmente de la actividad de las Administraciones Públicas y, por tanto, exigible también de sus servidores (art. 103 CE)".

La importancia de que el concejal dedique sus esfuerzos a la actuación pública que se le ha encomendado queda también patente en la lectura del art. 13.3 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que establece la importancia de que dicha dedicación sea preferente pero permitiendo algunas opciones de compatibilidad al indicar que: "El reconocimiento de la dedicación exclusiva a un miembro de la Corporación exigirá la dedicación preferente del mismo a las tareas propias de su cargo, sin perjuicio de otras ocupaciones marginales que, en cualquier caso, no podrán causar detrimento a su dedicación a la Corporación. En el caso de que tales ocupaciones sean remuneradas, se requerirá una declaración formal de compatibilidad por parte del Pleno de la entidad local".

Con dicho precepto del Real Decreto 2568/1986, que es posterior a la aprobación de la legislación de incompatibilidades, parece que el legislador quiere otorgar al cargo electo local en dedi-

El legislador quiere otorgar al cargo electo local en dedicación exclusiva un régimen de incompatibilidad más reforzado del que establece para los empleados públicos.

cación exclusiva un régimen de incompatibilidad más reforzado del que establece para los empleados públicos. Ello es así porque los empleados también tienen una prohibición de desempeñar otra actividad pública o privada a excepción de los supuestos de compatibilidad que se les conceda al amparo de los capítulos III o IV de la Ley 53/1984, aunque los ediles con dedicación exclusiva parece que, además de cumplir con los requisitos de la citada Ley 53/1984, deben acreditar que el puesto que van a desempeñar fuera del consistorio es una actividad discrecional, conforme el art. 13 del Real Decreto 2568/1986. De hecho, parece confuso y no puede deducirse claramente si para el caso de ediles con dedicación exclusiva deben aplicarse ambas normas para otorgar la compatibilidad (las reglas de la Ley 53/1984 y el art. 13 RD 2568/1986) o solamente el precepto del citado Real Decreto 2568/1986, ya que si fuera únicamente la segunda opción se dejaría un margen de flexibilidad mayor a los ediles, en tanto en cuanto no tendrían que someterse a las limitaciones horarias, retributivas y otras que fijan los capítulos III o IV de la Ley 53/1984 para otorgar una compatibilidad por actividades públicas o privadas.

De hecho, esta opción parecer ser como lo interpreta la jurisprudencia de forma mayoritaria, ya que la STS de 1 de julio de 2003, rec. 3958/1999 se refiere a dicha compatibilidad únicamente refiriéndose a la regla del art. 13 del RD 2568/1986, sin hacer mayor mención a la Ley 53/1984: "la dedicación exclusiva iba acompañada en el caso del alcalde del otorgamiento de una compatibilidad (algo que no está prohibido en la Ley de Bases y que está expresamente permitido por el artículo 13.3 del Reglamento de Organización)". Algo que también se ha reiterado en las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, como la STSJ de Extremadura, de 11 de mayo de 1999, rec. 1279/1996, que declaró la compatibilidad del desempeño de la alcaldía en régimen de dedicación exclusiva con el ejercicio de una profesión liberal basándose únicamente en lo dispuesto en el RD 2568/1986 en base a que "El ejercicio libre de una profesión liberal de forma privada puede llevarse a cabo con plena dedicación, de forma parcial o ejercerse esporádicamente o de forma secundaria o marginal respecto de otra" o la STSJ de Cantabria 177/2009, de 13 de marzo, rec. 357/2008, que permitió la compatibilidad del cargo de alcalde con una actividad sanitaria

unas horas semanales, condicionando por tanto la compatibilidad únicamente a la exigencia de actividad marginal prevista en el RD 2568/1986.

De hecho, condicionar dicha compatibilidad del edil en dedicación exclusiva únicamente a los preceptos del art. 13 del RD 2568/1986 podría entenderse más garantista para permitir de forma más amplia la participación política prevista en el artículo 23 CE, si bien podría implicar que el cargo electo incurra con mayor frecuencia en conflictos de intereses o en situaciones que menoscaben su buen hacer como edil público, al estar sometido a menos reglas que garanticen su objetividad de actuaciones; por ello, si una entidad local opta por interpretar que solo debe atender a los límites del RD 2568/1986 al conceder una compatibilidad de este tipo debe analizar la situación con cautela para no poner en riesgo el buen gobierno local.

En todo caso, lo que sí queda patente es la necesidad de seguir el criterio del Real Decreto 2568/1986, por lo que queda a una amplia discrecionalidad de cada consistorio valorar que debe entenderse o no por "ocupación marginal", un concepto jurídico indeterminado que deberá concretizarse en cada ocasión por el Pleno del consistorio, otorgándose así unas potestades de gran calado, ya que, de hecho, si dicho órgano realiza una interpretación errónea o alejada del interés general se acabará perjudicando el derecho de participación política de los cargos electos. De hecho, dicho margen de discrecionalidad otorgado a los máximos órganos colegiados de las entidades locales para entender qué es o no una actuación marginal, sin concretar más detalles de cómo interpretarlo, es fruto de una regulación jurídica escasa en esta materia, ya que como apunta Fernández Mallol<sup>11</sup>: "La relación entre las causas de incompatibilidad, los conflictos de interés y la imparcialidad en la actividad administrativa es una materia conocida, pero sobre la que poco se ha lucido el legislador en todas las instancias normativas". Sin duda, una regulación más pormenorizada de las incompatibilidades en las que pueden incurrir los

Condicionar dicha compatibilidad del edil en dedicación exclusiva únicamente a los preceptos del art. 13 del RD 2568/1986 podría entenderse más garantista para permitir de forma más amplia la participación política prevista en el artículo 23 CE.

Queda a una amplia discrecionalidad de cada consistorio valorar que debe entenderse o no por "ocupación marginal".

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ MALLOL, Antonio Luis: "La integridad del procedimiento de contratación pública en el derecho de la Unión Europea. El conflicto de interés y su incidencia sobre la regulación de las prohibiciones para contratar, las causas de incompatibilidad y las disposiciones sobre transparencia y buen gobierno", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014, pp. 117-130, p. 119.

Una regulació més pormenoritzada de les incompatibilitats en les que poden incurrir els càrrecs electes locals ajudaria a evitar conflictes d'interès i permetria otorgar un marge de seguretat jurídica major.

càrrecs electes locals ajudaria a evitar conflictes d'interès i permetria otorgar un marge de seguretat jurídica major a les ediles que quisiessin compaginar la seva activitat amb una altra, al conèixer amb detall quan poden otorgar-se dites compatibilitats.

En definitiva, tot aquest règim de incompatibilitats pretén, com apunta la STSJ de Castella-La Mancha 366/2004, de 7 de juliol, rec. 493/2001, que a la seua vegada remite a jurisprudència anterior del Tribunal Suprem, lo següent: "La prohibició de que se tracta té per objecte no solament dotar de claredat a la actuació administrativa, sinó evitar de mode absolut tota sospesa sobre la rectitud i moralitat en la actuació de totes les persones que intervien en la vida pública (STS de 6 de novembre de 1989)".

#### **II.4. Conflictes d'interès de concejals al substituir altres càrrecs electes o al adoptar decisions sobre assumptes amb interès privats.**

Encontrem altres àmbits on podem localitzar potencials conflictes d'interès en els suposats en els que un concejal substitueix al alcalde o a un altre concejal per estar el segon de vacances, o ausent durant un període i pretenga percebre les retribucions del que substitueix.

Ante esta situación es posible que el concejal que vaya a substituir sea funcionario de la propia corporación o de otra administración pública o entidad privada y por tanto surja de forma repentina el posible conflicto con poco margen de maniobra, ya que en principio las sustituciones para un periodo transitorio no estaban inicialmente previstas en las retribuciones de los concejales ni en las posibles autorizaciones de compatibilidad. En este sentido, hemos de indicar que lo más prudente resultaría que el concejal que substitueix a un altre o al alcalde poguera percebre retribucions addicionals per realitzar dita substitució si, en primer lloc, se acorden per el ple, com tota retribució de los concejales y, en segundo lugar, habría que detenerse en concreto en cuál es el tipo de retribución que va a percebre y si se entiende como parcial o exclusiva ya que supondrá que resulte compatible o no conforme a lo indicado anteriormente. En este sentido, la STS de 12 de julio de 2006, rec. 3977/2003, aborda la cuestión de

Lo más prudente resultaría que el concejal que substitueix a un altre o al alcalde poguera percebre retribucions addicionals per realitzar dita substitució si, en primer lloc, se acorden per el ple, com tota retribució de los concejales.

la retribución por sustitución de los ediles locales, validando las mismas cuando han sido previamente acordadas por una resolución plenaria. En consecuencia, parece lógico que se fijen expresamente por acuerdo plenario o incluso de forma reglamentaria con el fin de establecer las posibilidades que puedan sucederse y así evitar situaciones sobrevenidas de difícil gestión. Por ello, supondría una práctica de buen gobierno establecer reglamentariamente dicha regulación, de hecho, si existieran más mecanismos extralegales que verificaran actuaciones de búsqueda de la ética pública, ello ayudaría notoriamente a mejorar el interés general en este ámbito, como puede ser el caso del Sello Europeo de Excelencia en Gobernanza (ELOGE)<sup>12</sup> que concede el Consejo de Europa a aquellas entidades locales que verifican estos aspectos y supone un mecanismo de certificación, esto es, una norma técnica que excede de las "meras iniciativas de autorregulación hacia su emplazamiento como marco técnico con directas implicaciones en el ámbito jurídico"<sup>13</sup>.

En todo caso, en el supuesto estudiado, se podía realizar la sustitución de los concejales sin percibir retribuciones y por tanto sin generar ningún tipo de incompatibilidad por razones de retribución o régimen horario, si bien ello podría implicar una discriminación hacia ediles que asumen tareas que, si no las realizaran por sustitución, estarían retribuidas. Por tanto, el buen gobierno local aconsejaría regular expresamente dichas situaciones en favor de los derechos de participación política del art. 23 CE y del derecho a la igualdad del art.14 CE<sup>14</sup>.

Recordemos que todo este régimen de conflicto de intereses de los concejales por percibir retribuciones existe por el mismo motivo por el que se permite a los concejales su retribución, ya que

Parece lógico que se fijen expresamente por acuerdo plenario o incluso de forma reglamentaria con el fin de establecer las posibilidades que puedan sucederse y así evitar situaciones sobrevenidas de difícil gestión.

El buen gobierno local aconsejaría regular expresamente dichas situaciones en favor de los derechos de participación política del art. 23 CE y del derecho a la igualdad del art.14 CE.

<sup>12</sup> Puede obtenerse más información sobre dicho Sello del Consejo de Europa en: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/eloge>, consultado el 04/10/2023.

<sup>13</sup> VIGURI CORDERO, Jorge Agustín: "Las normas ISO/IEC como mecanismos de responsabilidad proactiva en el Reglamento General de Protección de Datos", *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 33, 2021, p. 10.

Sobre el particular, véase también VIGURI CORDERO, Jorge Agustín: "La adopción de instrumentos de certificación como garantía eficiente en la protección de los datos personales", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 62, 2021, p. 160-166.

<sup>14</sup> Sobre el juego de estos artículos en relación con el más general derecho a una buena administración, puede verse TOMÁS MALLÉN, Beatriz: *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004.

de lo contrario no estaría fomentando la participación política si estuviera absolutamente vetado por la legislación las retribuciones en los cargos electos locales, lo cual en la práctica acabaría suponiendo que solo aquellas personas con recursos propios suficientes se dedicarían en la política local.

Por otro lado, resulta especialmente relevante analizar situaciones en las que un cargo electo puede incurrir en una situación de conflictos de intereses por tener que adoptar un acuerdo sobre el que tenga intereses privados. Ante estas situaciones los cargos electos deben cumplir su exigencia de abstención prevista en el art. 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>15</sup>, que se traduce en una exigencia de que los líderes políticos eviten llevar a cabo discusiones, votaciones o acciones en temas en los que tengan algún interés personal, independientemente de si la decisión resulta beneficiosa o perjudicial para ellos. Son numerosos los ejemplos en los que ediles locales deberían haberse abstenido de un asunto por tener intereses particulares<sup>16</sup> y no haberlo hecho supone incurrir en conflictos de intereses que pueden dañar la democracia local. Además, téngase en cuenta que dichos conflictos se producen al margen del régimen retributivo que tenga asignado el edil, ya que pueden incurrir en dichos conflictos con independencia de si tienen dedicación exclusiva o parcial del art. 75 LRBR o incluso si no tienen ninguna de ellas.

Lo relevante en estos supuestos es evitar que el edil participe de una decisión pública en la que pueda tener intereses, ya sea siendo él mismo un órgano unipersonal que dicta la resolución (alcalde o concejal delegado) o participando en la deliberación y votación en un órgano colegiado del que forme parte y sea el

Una exigencia de que los líderes políticos eviten llevar a cabo discusiones, votaciones o acciones en temas en los que tengan algún interés personal.

---

<sup>15</sup> Como es conocido, el art. 23 LRJSP establece que las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones deberá abstenerse de intervenir en asuntos donde tenga un interés personal, vínculos matrimoniales o similares, amistad, enemistad, haber mantenido una relación de servicio profesional o simplemente tener un interés en el asunto por cualquier motivo.

<sup>16</sup> Encontramos varios ejemplos en la prensa al respecto:

– Raúl Sánchez: "No sabía que mi hijo era administrador de la cooperativa": [https://elpais.com/ccaa/2014/12/30/madrid/1419972799\\_414736.html](https://elpais.com/ccaa/2014/12/30/madrid/1419972799_414736.html), consultado el 10/10/2023.

– Ciudadanos expulsa al concejal que no se abstuvo en la investidura en Albacete: <https://www.hoy.es/nacional/201507/07/ciudadanos-expulsa-concejal-abstuvo-20150707104002-rc.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.hoy.es%2Fnacional%2F201507%2F07%2Fciudadanos-expulsa-concejal-abstuvo-20150707104002-rc.html>, consultado el 10/10/2023.

competente para el asunto (Pleno, comisión o Junta de Gobierno Local). De hecho, como indica Fibla Nicolau<sup>17</sup>: "la imparcialidad que se tiene que predicar de las resoluciones administrativas, es decir, la confusión entre los intereses públicos y los privados, al tratar de los asuntos que tenga que conocer un concejal por razón de su cargo".

### III. La incompatibilidad del concejal con ser juez de paz o secretario del Juzgado de Paz.

Otro caso paradigmático en materia de conflictos de intereses e incompatibilidades de personal de los concejales es cuando los mismo optan al cargo de juez de paz o secretario del Juzgado de Paz. Recordemos que si bien la administración de justicia es externa al ámbito local, en el ámbito concreto de los Juzgados de Paz encontramos una excepción, puesto que el art 101.2<sup>18</sup> de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial establece que el pleno de los consistorios locales realizará la propuesta de juez de paz de la localidad y el artículo 50.3<sup>19</sup> de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial establece que la secretaría de dicho Juzgado de Paz la desempeñará quien designe el ayuntamiento. Lo que en la práctica acaba suponiendo el nombramiento de dos personas que, aunque no necesariamente estén en la plantilla del ayuntamiento, el consistorio sí interviene activamente para nombrarlas.

---

<sup>17</sup> FIBLA NICOLAU, Carmen: "Posible incompatibilidad entre el cargo de concejal de urbanismo...", op. cit., p.153.

<sup>18</sup> El artículo 101.2 de la Ley orgánica 6/1985 establece: "Los Jueces de Paz y sus sustitutos serán elegidos por el Pleno del Ayuntamiento, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, entre las personas que, reuniendo las condiciones legales, así lo soliciten. Si no hubiere solicitante, el pleno elegirá libremente".

<sup>19</sup> En concreto, el artículo 50.3 de la Ley 38/1988 establece: "el Ayuntamiento nombrará una persona idónea para el desempeño de la Secretaría y lo comunicará al Ministerio de Justicia para su aprobación".

En cuanto a la posible compatibilidad entre el cargo de concejal y el de juez de paz, hay que afirmar tajantemente que no es posible.

En cuanto a la posible compatibilidad entre el cargo de concejal y el de juez de paz, hay que afirmar tajantemente que no es posible, aunque el fundamento no se encuentra en la LOREG, sino en el artículo 389 de la citada Ley orgánica 6/1985 que establece como incompatible el cargo de juez: "Con cualquier cargo de elección popular o designación política del Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y demás entidades locales y organismos dependientes de cualquiera de ellos"<sup>20</sup>.

Si bien el asunto resulta más complejo en el caso de la posible compatibilidad del cargo de concejal con el de secretario del Juzgado de Paz, donde entra en juego la LOREG. En la mayoría de los casos y tal y como prevé la norma será secretario del Juzgado de Paz un empleado del ayuntamiento, por tanto, si dicho empleado municipal que asume la secretaria del Juzgado de Paz es nombrado en el cargo de concejal, tendríamos que acudir a la incompatibilidad del art. 178.2.b LOREG y a los requisitos que permiten exceptuarlos, indicados por la jurisprudencia y la Junta Electoral Central, que permitirían compatibilizar el cargo de concejal con un puesto de trabajo<sup>21</sup> (un puesto que además sería el de secretario del juzgado).

Existe la opción de que sea secretario del Juzgado de Paz una persona externa al ayuntamiento.

En cambio, también existe la opción de que sea secretario del Juzgado de Paz una persona externa al ayuntamiento, ya que el citado art. 50.3 Ley 38/1988 se refiere a persona idónea. Ante esta situación, cabría la posibilidad de que un concejal optara a ser secretario del Juzgado de Paz sin ser además un empleado municipal. Así pues, surge el debate de si debemos entender al secretario del Juzgado de Paz como parte integrante del personal del consistorio y por tanto se le aplicaría la prohibición del art. 178.2.b LOREG.

En ese sentido, la Junta Electoral Central se ha pronunciado en acuerdo de 25 de marzo del 1996 indicando que: "si el puesto

---

<sup>20</sup> Dicha incompatibilidad prevista en el artículo 389 de la Ley orgánica 6/1985 es de aplicación a los jueces de paz según prevé el artículo 14 del Reglamento 3/1995, de 7 de junio, de los Jueces de Paz que establece que: "Durante su mandato los Jueces de Paz estarán sujetos al régimen de incompatibilidades y prohibiciones reguladas en los artículos 389 a 397 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en lo que les sea aplicable".

<sup>21</sup> A este respecto, pueden conocerse dichos requisitos que permiten exceptuar la prohibición del art. 178.2.b LOREG en: CLEMENTE MARTÍNEZ, Jaime: "La incompatibilidad del artículo 178.2.b LOREG entre los cargos...", *op. cit.*

de Secretario del Juzgado de Paz no es ocupado por funcionario de la Administración de Justicia o del propio Ayuntamiento sino, de conformidad con la Disposición transitoria 6a del Reglamento Orgánico de Secretarios Judiciales, por «persona que reúna condiciones de idoneidad», teniendo también en cuenta lo previsto en el artículo 50.2 del Reglamento de Planta y Demarcación Judicial respecto de los secretarios de Juzgados de Paz de municipios de menos de 7.000 habitantes, no existe causa de incompatibilidad, por cuanto en tal supuesto no se integran en el Cuerpo de Secretarios Judiciales, no siéndoles de aplicación lo establecido en el artículo 474 en relación con el 389, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial". Por tanto, la Junta Electoral Central interpreta que no existe incompatibilidad entre el cargo de concejal y el de secretario del Juzgado de Paz, aunque lo fundamenta en las incompatibilidades de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin entrar a valorar si el hecho de que el secretario del juzgado perciba retribución desde el ayuntamiento nos puede hacer pensar que es parte del personal municipal y por tanto potencial sujeto obligado a cumplir la prohibición del art. 178.2.b LOREG.

La Junta Electoral Central interpreta que no existe incompatibilidad entre el cargo de concejal y el de secretario del Juzgado de Paz, aunque lo fundamenta en las incompatibilidades de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Para apuntalar mejor esta cuestión, debemos tener en cuenta que el cargo de secretario del Juzgado de Paz está retribuido modestamente mediante una asignación establecida actualmente en el apartado dos de la disposición adicional vigésimosexta de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

Aunque en la práctica la retribución sí que se realiza desde el ayuntamiento, en la medida en que es una competencia municipal la asunción de las funciones del personal al servicio del Juzgado de Paz. En principio, si dicha asignación económica se realiza directamente por una administración distinta al ayuntamiento todo nos hace pensar que en efecto no se puede producir la incompatibilidad del art. 178.2.b LOREG, porque en ningún caso tendrá la consideración de empleado municipal dicho secretario al no concurrir el requisito de retribución por parte de la entidad local.

Si bien, ello no siempre es así, porque algunas comunidades autónomas que asuman la retribución de los secretarios de los Juz-

Con la asunción de la retribución por las entidades locales nos surge de nuevo la problemática sobre si debemos entender que dicho secretario del Juzgado de Paz es parte de la plantilla del ayuntamiento y, por tanto, susceptible de aplicarse la incompatibilidad del art. 178.2.b LOREG.

gados de Paz han empezado a dejar de hacerlo<sup>22</sup>, teniendo que abonarlo el ayuntamiento y subvencionando el importe la comunidad autónoma, todo ello en aplicación del artículo 52 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial, que establece que se debe subvencionar a los Ayuntamientos por los gastos que soportan derivados del funcionamiento de los juzgados de paz.

Por tanto, con la asunción de la retribución por las entidades locales nos surge de nuevo la problemática sobre si debemos entender que dicho secretario del Juzgado de Paz es parte de la plantilla del ayuntamiento y, por tanto, susceptible de aplicarse la incompatibilidad del art. 178.2.b LOREG. Además, la forma en que retribuyen dicho importe los ayuntamientos es relevante, porque no se trata de un debate cerrado, ya que aunque lo más sencillo sería abonar el concepto de forma extrasalarial las entidades locales también podrían llegar a dar de alta en la seguridad social al secretario del Juzgado de Paz y abonarle en nómina los conceptos, momento en que los indicios de que se trata de un puesto de trabajo del ayuntamiento se verían notoriamente incrementados<sup>23</sup>.

En definitiva, aunque la Junta Electoral Central ha apreciado que, en principio, no existe incompatibilidad y por tanto conflicto de interés relevante entre el puesto de concejal y el de secretario del Juzgado de Paz, cierto es que lo ha hecho principalmente en base a las incompatibilidades previstas en la Ley orgánica del Poder judicial y la casuística de cada ayuntamiento a la hora de

---

**22** Es el caso de la Comunidad Valenciana, que hasta el 2020 venía asumiendo la retribución directamente de los secretarios de los juzgados de paz pero mediante Resolución de 21 de octubre de 2021, de la consellera de Justicia, Interior y Administración Pública, por la que se conceden ayudas a los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana para gastos de funcionamiento de los juzgados de Paz, incluidos los gastos ocasionados por el personal no funcional que ostenta la secretaría, correspondientes al ejercicio 2021 (DOGV de 29/10/2021), dejó de hacerlo y dicha retribución debe ser abonada por el consistorio local.

**23** Encontramos un ejemplo en el Ayuntamiento de Hornachuelos (Córdoba) que realizó una convocatoria de personal laboral temporal para cubrir el puesto de trabajo de secretario del juzgado de paz, asunto que propició la resolución nº14/2957 del Defensor del Pueblo Andaluz ante la posible vulneración de los principios de igualdad mérito y capacidad (véase en este enlace <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/resolucion-ante-la-contratacion-temporal-para-el-puesto-de-secretaria-de-juzgado-de-paz>, consultado el 15/10/2023). De esta forma, vemos cómo incluso algunos ayuntamientos han optado por incluir expresamente como parte de sus puestos de trabajo el de secretario del juzgado de paz, con lo cual aquí se aplicaría plenamente la incompatibilidad del art. 178.2.b LOREG.

abonar y considerar o no como parte de la estructura de personal al secretario del Juzgado de Paz nos puede hacer pensar que, eventualmente, podría llegar a aplicarse la incompatibilidad del artículo 178.2.b LOREG ya que en la práctica se trataría de personal dependiente del ayuntamiento.

Podría llegar a aplicarse la incompatibilidad del artículo 178.2.b LOREG ya que en la práctica se trataría de personal dependiente del ayuntamiento.

## IV. Conclusiones.

Sin duda, el hecho de que un cargo electo local incurra en un conflicto de interés, puede acabar acarreado la realización de un acto fraudulento o corrupto. Por ello, el estudio de las situaciones en las que un edil puede incurrir en eventuales conflictos resulta de especial importancia para vigilar que las actuaciones de las administraciones locales se efectúan teniendo en cuenta la calidad democrática y no en base a conflictos de intereses particulares.

El estudio de las situaciones en las que un edil puede incurrir en eventuales conflictos resulta de especial importancia para vigilar que las actuaciones de las administraciones locales se efectúan teniendo en cuenta la calidad democrática y no en base a conflictos de intereses particulares.

Se ha considerado de especial importancia el estudio de los conflictos de intereses abordados, como son aquellos en los que puede incurrir un concejal por compatibilizar su labor política, con otra actividad pública o privada fuera del consistorio y, por otro lado, los conflictos que pueden generarse de querer compaginar el cargo de concejal con el de juez de paz o secretario del Juzgado de Paz municipal. Es notorio que se trata de dos situaciones de conflictos de intereses diferentes, pero que resultan al mismo tiempo ejemplarizantes de las múltiples coyunturas en las que se puede encontrar un edil. En primer lugar, con la compatibilidad con otras actividades públicas o privadas, que se trata de una situación que se produce con frecuencia en el ámbito local, como con el estudio de las compatibilidades de ser concejal y juez de paz o secretario de dicho juzgado, que constituye una situación más infrecuente, pero que podría plantearse también en la esfera municipal debido a la cercanía con la población y a que se quiera proponer como candidato a dichos puestos a alguien que ya ostenta un cargo electo local en el consistorio. Se trata de dos situaciones que, como indicamos, sirven de ejemplo de las múltiples situaciones de conflicto de interés que producen las entidades locales y que los ediles deben vigilar para no

Se trata de dos situaciones de conflictos de intereses diferentes, pero que resultan al mismo tiempo ejemplarizantes de las múltiples coyunturas en las que se puede encontrar un edil.

incurrir en ellas indebidamente, salvo que la normativa lo permita; ya que, si no, se ponen en riesgo los principios de calidad democrática y el buen gobierno local que son esperables de las administraciones municipales.

En el caso de los conflictos de interés estudiados, debemos poner énfasis en analizar si la compatibilidad de actividades del edil con otra actividad pública o privada es viable conforme a la normativa de incompatibilidades, dependiendo de si tiene dedicación exclusiva, parcial o si percibe retribuciones de las previstas en los artículos 75.1 o 75.2 LRBRL.

Asimismo, también se pueden producir conflictos de intereses por simultanear el cargo público con otra actividad profesional fuera del consistorio, sin que resulte importante si tiene algún tipo de retribución periódica por sus funciones. Ello es así, ya que, como hemos estudiado puede incurrirse en conflictos por el simple hecho de adoptarse decisiones en las que pueda tener algún interés personal o de un allegado en el asunto. Son estas situaciones que frecuentemente no son abordadas por las entidades locales y que requieren de un esfuerzo adicional para que los ayuntamientos prevean mediante sus reglamentos o los acuerdos plenarios que consideren oportunos mecanismos para garantizar que no se producen conflictos al generarse dichas coyunturas. De igual forma ocurre cuando accidentalmente un cargo electo ocupa las responsabilidades de otro por sustitución y entonces se incurre en situaciones de incompatibilidad que hasta la fecha no habían sido previstas por no venir desempeñando el primer edil dichas responsabilidades públicas. Ante esta circunstancia, también deben fijarse mecanismos por las entidades locales, con el fin de gestionar adecuadamente dichos conflictos de intereses y evitar que se vea afectada la calidad democrática local.

Deben fijarse mecanismos por las entidades locales, con el fin de gestionar adecuadamente dichos conflictos de intereses y evitar que se vea afectada la calidad democrática local.

En lo que respecta a las situaciones de conflictos de intereses que se pueden producir por querer compaginar el puesto de concejal con el de juez de paz o secretario del Juzgado de Paz, como se ha expuesto la compatibilidad con el cargo de juez resulta imposible, en base a Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que, de hecho, implicaría un conflicto de interés manifiesto entre una persona que realizaría simultáneamente responsabilidades propias del

poder ejecutivo y del poder judicial. En el caso del secretariado del Juzgado de Paz, las compatibilidades son posibles, aunque siempre con la cautela de no incurrir en conflictos de intereses y las prohibiciones que puedan derivarse del art. 178.2 LOREG, como se ha estudiado.

En definitiva, mediante el presente artículo, se pretende abordar situaciones de conflictos de interés en las que pueden incurrir los cargos electos y que pueden resultar ejemplarizantes para vislumbrar el conjunto de coyunturas ante las cuales un concejal puede encontrarse en el mundo local y que debe evitar para no incurrir en un conflicto de interés. De hecho, aunque la normativa regula dichas situaciones para evitar los conflictos, no lo hace suficientemente, como hemos avanzado, lo que hace que en la práctica sean muchas las situaciones en las que no se ha puesto freno a dichas actuaciones contrarias a los principios de buen gobierno.

Por todo ello se requiere un esfuerzo adicional por parte de las entidades locales, ante la ausencia de un mayor desarrollo normativo por parte del legislador, para regular todas y cada una de las situaciones de conflicto de interés y en especial las anteriormente abordadas, lo cual ayudará notoriamente a garantizar unos principios de buen gobierno local, que satisfagan el interés general municipal y permitan hablar de una calidad democrática en nuestras entidades locales.

Se requiere un esfuerzo adicional por parte de las entidades locales, ante la ausencia de un mayor desarrollo normativo por parte del legislador, para regular todas y cada una de las situaciones de conflicto de interés y en especial las anteriormente abordadas.

## Bibliografía.

-ALAMILLO BLANCA, Jose Antonio: "Las retribuciones de los cargos electos. Jose Antonio", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 8, 2020.

-ARROYO GIL, Antonio: "La moción de censura al alcalde a la luz de la jurisprudencia constitucional (Comentario a la STC 151/2017, de 21 de diciembre)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 116, 2019, pp. 329-363.

-CLEMENTE MARTÍNEZ, Jaime: "La incompatibilidad del artículo

178.2.b) LOREG entre los cargos de concejal y empleado de una misma entidad local: una difícil ponderación de intereses constitucionales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 39-60, 2022, pp. 270-294.

-CLEMENTE MARTÍNEZ, Jaime: "Las bases de datos y el data mining como herramientas contra la corrupción en la administración local", *Revista española de la transparencia*, núm. extra-17, 2023, pp. 299-328.

-FERNÁNDEZ MALLOL, Antonio Luis: "La integridad del procedimiento de contratación pública en el derecho de la Unión Europea. El conflicto de interés y su incidencia sobre la regulación de las prohibiciones para contratar, las causas de incompatibilidad y las disposiciones sobre transparencia y buen gobierno", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014, pp. 117-130.

-FIBLA NICOLAU, Carmen: "Posible incompatibilidad entre el cargo de concejal de urbanismo, con dedicación parcial, y el ejercicio de la actividad profesional de arquitecto dentro del mismo término municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1 2003, pp. 158-164.

-RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Manuel: "El nuevo régimen retributivo de los Cargos Electivos Locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 7, 200.

-TOMÁS MALLÉN, Beatriz: *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004.

-VIGURI CORDERO, Jorge Agustín: "Las normas ISO/IEC como mecanismos de responsabilidad proactiva en el Reglamento General de Protección de Datos", *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 33, 2021, p. 1-12.

-VIGURI CORDERO, Jorge Agustín: "La adopción de instrumentos de certificación como garantía eficiente en la protección de los datos personales", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 62, 2021, p. 160-166.

## Resumen.

Los conflictos de intereses en el ámbito local suponen uno de los principales causantes de los fraudes públicos. Por ello, mediante el presente artículo, se abordan dos situaciones de posibles conflictos que resultan ejemplarizantes de la multitud que se pueden ocasionar y que deben controlarse especialmente en los ayuntamientos. Por un lado, las posibles situaciones de conflicto e incompatibilidades que se pueden generar por compaginar los concejales una actividad profesional externa a su consistorio y por otro lado, se estudia la incompatibilidad, en su caso, para compaginar el cargo de edil con el de juez de paz o de secretario del juzgado de paz, que también puede darse con frecuencia en el ámbito municipal. Todo ello con el objeto de poner en el foco la importancia de cumplir los principios de buen gobierno y garantizar una calidad democrática en nuestros ayuntamientos.

## Resum.

Els conflictes d'interessos a nivell local suposen un dels principals causants dels fraus públics. Per això, mitjançant aquest article, s'aborden dues situacions de possibles conflictes que resulten exemplaritzants de la multitud que es poden ocasionar i que s'han de controlar especialment als ajuntaments. D'una banda, les possibles situacions de conflicte i incompatibilitats que es poden generar per compaginar els regidors una activitat professional externa al seu consistori i per altra banda, s'estudia la incompatibilitat, si escau, per compaginar el càrrec d'edil amb el de jutge de pau o de secretari del jutjat de pau, que també es pot donar sovint en l'àmbit municipal. Tot això amb l'objecte de posar al focus la importància de complir els principis de bon govern i garantir una qualitat democràtica als nostres ajuntaments.

### PALABRAS CLAVE

Conflictos de intereses, ayuntamientos, buen gobierno, calidad democrática, incompatibilidades, concejales, juzgado de paz.

## PARAULES CLAU

Conflictes d'interessos, ajuntaments, bon govern, qualitat democràtica, incompatibilitats, regidors, jutjat de pau.





# El marco de integridad institucional valenciano: de la transparencia al gobierno abierto

MARIANO VIVANCOS

Profesor de Derecho Constitucional. Universitat de València

## Sumario.

I. INTRODUCCIÓN. II. DESPLIEGUE ESTATUTARIO DEL DERECHO AL BUEN GOBIERNO. III. NOVEDADES DE LA (NUEVA) LEY DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE 2022. IV. LEY 4/2023 COMO REFUERZO DE OTRAS LEYES INTEGRALES Y PARADIGMA DE LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA. V. CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. Introducción.

En la última década, el Gobierno valenciano ha centrado sus esfuerzos por dotarse de un marco de integridad institucional propio, buscando hacer visible un cambio de paradigma que se hacía necesario no sólo en la lucha contra la corrupción sino en el avance hacia un gobierno abierto. En menos de una década, desde que en 2015 se desarrollasen los principios de "transparencia y buen gobierno" en el ámbito de la Administración valenciana hasta 2023, donde las Cortes -al filo de concluir la X legislatura (2019-2023)- aprobaron una legislación que introduce un nuevo modelo de gobernanza participativa, se sustanciará dicho marco, implicando a gobiernos de distinto signo y desarrollando algunas facetas inéditas de nuestro autogobierno.

En menos de una década, desde que en 2015 se desarrollasen los principios de "transparencia y buen gobierno" en el ámbito de la Administración valenciana hasta 2023, donde las Cortes -al filo de concluir la X legislatura (2019-2023)- aprobaron una legislación que introduce un nuevo modelo de gobernanza participativa, se sustanciará dicho marco, implicando a gobiernos de distinto signo y desarrollando algunas facetas inéditas de nuestro autogobierno.

El despliegue del mandato estatutario dirigido al legislador, contenido en el artículo 9.1 ("Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas"), ha sido uno de los ámbitos de mayor "inflación" normativa dentro de la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana.

El presente artículo busca profundizar en el nuevo marco legal y normativo resultante que, además, supone un desarrollo estatutario no sólo de alguno de los derechos estatutarios consagrados en la norma institucional básica<sup>1</sup> sino ligado, también, al despliegue de la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana<sup>2</sup>, aprobada mediante la Ley 4/2012, de 15 de octubre<sup>3</sup> y al que la doctrina constitucionalista, con notables excepciones<sup>4</sup> ha prestado poca atención. Nos centraremos en nuestro análisis en los dos principales desarrollos legislativos resultantes (Ley 4/2023, de 13 de abril<sup>5</sup> y Ley 1/2022, de 13 de abril<sup>6</sup>, resultado de la parcelación del contenido material que había sido regulado a través de la Ley 2/2015, de 2 de abril); sin olvidar, también, otras iniciativas y desarrollos normativos que incidirán en la mejora de la calidad democrática y el buen gobierno.

## II. Despliegue estatutario del derecho al buen gobierno.

El despliegue del mandato estatutario dirigido al legislador, contenido en el artículo 9.1 ("Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el

<sup>1</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006, 13934-13954). Que ha sido modificada con posterioridad por la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en la Comunidad Valenciana (BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2019, 23777-23780).

<sup>2</sup> Sobre este particular ver VIVANCOS COMES, Mariano, *Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana. Diez años de vigencia*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023 (en imprenta).

<sup>3</sup> DOGV núm. 6884, de 18 de octubre de 2012, 28991-28997; y BOE núm. 268, de 7 de noviembre de 2012, 78063-78078.

<sup>4</sup> Por todos, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006", *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, núm. 56, 2011, 52-93

<sup>5</sup> DOCV núm. 9579, de 20 de abril de 2023, 23316-23341; y BOE núm. 105, de 3 de mayo de 2023, 61379 -61409.

<sup>6</sup> DOCV núm. 9323, de 22 de abril de 2022, 21787-21830; y BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2022, 69211-69262.

derecho a una buena administración<sup>7</sup> y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas”), ha sido uno de los ámbitos de mayor “inflación” normativa dentro de la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, aprobada mediante la Ley 4/2012, de 15 de octubre<sup>8</sup>, que el año pasado alcanzó una década de vigencia. Específicamente, esta inflación normativa se ha centrado en la llamada participación general, donde se incluye el mandato de promoción dirigido a los “agentes sociales y al conjunto de la sociedad civil” en asuntos públicos (artículo 9.4, párrafo 2º EACV) y en aspectos específicos relacionados con colectivos, como los jóvenes o personas con discapacidad funcional, expresamente mencionados en los artículos 10.3 y 13.1 EACV. El primero está vinculado a todas las dimensiones del desarrollo, mientras que el segundo se refiere exclusivamente al ámbito social. Como se señalaba en la introducción, durante la década de vigencia de la Carta, se han aprobado hasta tres instrumentos legales específicos relacionados con las materias referidas a la transparencia, buen gobierno y participación ciudadana.

Si bien es cierto que el buen gobierno no puede considerarse auténticamente un derecho social en el sentido tradicional, ya que estos garantizan condiciones de vida dignas y justas y, normalmente, son vehiculizados a través de prestaciones y/o servicios; este viene referido a cómo se ejerce el poder y la autoridad proyectados hacia la ciudadanía. Se trata, por tanto, también de objetivos y principios dirigidos a la ciudadanía, que se refuerzan por tanto con prácticas que promueven la transparencia, la rendición de cuentas o la participación individual o colectiva (fundamentalmente a través de grupos), entre otros. Un ámbito que busca mejorar y favorecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones y que se ha visto favorecido en distintos momentos de la vigencia de la Carta. Así, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.

Durante la década de vigencia de la Carta, se han aprobado hasta tres instrumentos legales específicos relacionados con las materias referidas a la transparencia, buen gobierno y participación ciudadana.

<sup>7</sup> Sobre este particular, resulta de interés la reciente contribución de BAS SORIA, José Juan, “El dret a una bona administració”, *Drets. Revista Valenciana de Reformes Democràtiques*, núm. 6, 2022, 69-82.

<sup>8</sup> DOCV núm. 6884, de 18 de octubre de 2012, 28991-28997; y BOE núm. 268, de 7 de noviembre de 2012, 78063-78078.

Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, (únicamente ha permanecido en vigor su Título V, hasta abril de 2023), derogaba el marco legal previo a la vigencia de la Carta entrando en vigor tres años después (tras una *vacatio legis* de ocho meses, periodo que no evitaría a su vez su modificación posterior un mes después). Habiendo sido desplegada a través de los Decretos 56/2016, de 6 de mayo, que aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat; y 105/2017, de 28 de julio, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que suponían el primer desarrollo reglamentario autonómico en la materia.

na de la Comunitat Valenciana<sup>9</sup>, (únicamente ha permanecido en vigor su Título V, hasta abril de 2023), derogaba el marco legal previo<sup>10</sup> a la vigencia de la Carta entrando en vigor tres años después (tras una *vacatio legis* de ocho meses, periodo que no evitaría a su vez su modificación posterior un mes después). Habiendo sido desplegada a través de los Decretos 56/2016, de 6 de mayo, que aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat<sup>11</sup>; y 105/2017, de 28 de julio, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>12</sup>, que suponían el primer desarrollo reglamentario autonómico en la materia y que ha sobrevivido (con modificaciones) a la derogación de la primera.

### III. Novedades de la (nueva) Ley de Transparencia y Buen Gobierno de 2022.

La decisión de desdoblar las tres materias reguladas por la anterior (transparencia y buen gobierno, por un lado; participación, por otro), llevará a la aprobación de la Ley 1/2022, de 13 de

<sup>9</sup> DOGV núm. 7500, de 08 de abril de 2015; y BOE núm. 100, de 27 de abril de 2015, respectivamente. Para un análisis global de la Ley autonómica y sus desarrollos normativos puede consultarse Díez SÁNCHEZ, Juan José; y GARCÍA MACHO, Ricardo Jesús (Coords.), *Comentarios a la Ley 2/2015 de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*. Madrid: Editorial Reus, Madrid, 2019.

<sup>10</sup> Conformado por las Leyes 11/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Comunidades de Valencianos en el Exterior (BOE núm. 95, de 20 de abril de 2007, páginas 17436 a 17439); 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 200, de 19 de agosto de 2008, páginas 34837 a 34843); y 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Ciudadanía Corporativa (BOE núm. 301, de 15 de diciembre de 2009, páginas 105780 a 105788) y su desarrollo organizativo (Decreto 206/2007, de 19 de octubre, del Consell, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana).

<sup>11</sup> DOCV núm. 7781, de 13 de mayo de 2016, 11415-11438.

<sup>12</sup> Que ha sido modificado mediante Decreto 16/2021, de 29 de enero (DOGV num. 9012 de 03.02.2021).

abril, de Transparencia y Buen Gobierno<sup>13</sup>, una de las leyes más avanzadas en su ámbito en el panorama autonómico y pionera en muchos aspectos, que plasma y desarrolla los derechos a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas que habían sido incorporados estatutariamente (al igual que en la Carta), garantizando la transparencia en la actividad pública e inspirándola. Su entrada en vigor, sin embargo, se ha hecho por fases temporales: Capítulo II del Título I relativo a la publicidad activa (22 de abril de 2023); arts. 39 (procedimiento de mediación) y 49 (composición y estatuto personal del Consejo Valenciano de Transparencia), en el momento en que cesen sus actuales integrantes y, en todo caso, cuando se produzca la renovación del órgano a partir de su nueva composición y mandato (reducida de 5 a 3 miembros con un mandato de duración de 5 años); y el resto de la Ley (12 de mayo de 2022).

Entre sus novedades más destacadas, cabe resaltar no sólo que carece de Exposición de Motivos (a diferencia de su precedente legal), evidenciando una palpable deficiencia de calidad normativa; incrementando en el ámbito subjetivo su ámbito de aplicación. Además de la Administración de la GVA y sus entidades instrumentales, se incluirán el sistema público universitario valenciano, a las empresas contratistas o beneficiarias de ayudas y subvenciones (al superar los 50.000 euros o cuando representen el 40% de sus ingresos anuales), llegando a afectar las obligaciones de buen gobierno, incluso, al ámbito local y alcanzando las referidas a publicidad activa tanto a partidos políticos, como organizaciones sindicales y asociaciones empresariales del ámbito territorial valenciano.

Reconoce, a su vez, un papel determinante a la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comu-

La decisión de desdoblarse las tres materias reguladas por la anterior (transparencia y buen gobierno, por un lado; participación, por otro), llevará a la aprobación de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno, una de las leyes más avanzadas en su ámbito en el panorama autonómico y pionera en muchos aspectos, que plasma y desarrolla los derechos a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas.

<sup>13</sup> DOCV núm. 9323, de 22/04/2022; y BOE núm. 119, de 19 de enero de 2022. Un análisis exhaustivo sobre dicho instrumento normativo puede encontrarse en MONTERO CARO, M<sup>a</sup> Dolores, "La consolidación de la transparencia como principio extraestatutario en la Comunitat Valenciana: a propósito de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana" en CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge (Dir.). *Balance y análisis tras 40 años del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*. Tirant lo Blanch, Valencia, 85-108.

Reconoce, a su vez, un papel determinante a la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana (AVAF), creada mediante Ley 11/2016, de 28 de noviembre; configurándose como una entidad pública adscrita directamente a les Corts Valencianes, dirigida a la prevención y erradicación del fraude y la corrupción de las instituciones públicas valencianas.

nitat Valenciana (AVAF)<sup>14</sup>, creada mediante Ley 11/2016, de 28 de noviembre<sup>15</sup>; configurándose como una entidad pública adscrita directamente a les Corts Valencianes, dirigida a la prevención y erradicación del fraude y la corrupción de las instituciones públicas valencianas, impulsando la integridad y la ética pública y fomentando, a su vez, una nueva "cultura" tanto en el ciclo (diseño, ejecución y evaluación) de las políticas públicas como en el ámbito de la gestión *lato sensu* (art. 1.3). A pesar de que el balance de su actuación<sup>16</sup> resulte bastante tímido<sup>17</sup> en

**14** La AVAF se crea en ejercicio de la competencia exclusiva que el art. 49.1 EACV otorga a la Generalitat en la organización de sus instituciones de autogobierno. Mediante la creación de la AVAF, tal y como declara la Exposición de Motivos de su ley de creación (Ley 11/2016, de 28 de noviembre), la Generalitat da cumplimiento a la Resolución 58/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2003, mediante la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, en cuyo art. 6 se concreta la necesidad de crear órganos encargados de prevenir la corrupción en los diferentes Estados miembros de la organización mundial.

**15** DOCV núm. 7928, de 30 de noviembre de 2016, 33329-33342; y BOE núm. 306, de 20 de diciembre de 2016, 88764- 88779.

**16** Entre sus logros más destacados, podemos destacar la recuperación de activos (0,5 millones de euros en total, una quinta parte del presupuesto soportado por la institución en 2022); la protección de denunciantes (hasta un total de 29), al haberse anticipado en el ámbito valenciano en la protección de denunciantes, función que también ha venido a reconocerle, recientemente, la legislación estatal [Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (BOE núm. 44, de 21 de febrero de 2023)]; o, por último, el avance en la promoción de planes de integridad de los organismos de la Generalitat (o entidades locales), ámbito en el que cabe destacar la reciente publicación de un manual de integridad para "electos", disponible en la siguiente dirección web: [https://www.anti-fraucv.es/wp-content/uploads/2023/05/25052023-Manual-AVAF-Cargos-electos\\_-14.09h.pdf](https://www.anti-fraucv.es/wp-content/uploads/2023/05/25052023-Manual-AVAF-Cargos-electos_-14.09h.pdf)

**17** El art. 4 de la Ley 11/2016 concreta los "fines y funciones" de la AVAF, entre los que cabe destacar los siguientes: la prevención e investigación de posibles casos de uso o destino irregular de fondos públicos y de conductas opuestas a la integridad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la Ley y al Derecho; la evaluación, en colaboración con los órganos de control existentes, de la eficacia de los instrumentos jurídicos y las medidas existentes en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, con el fin de garantizar los máximos niveles de integridad, eficiencia y transparencia, especialmente en materia de contratación pública, procedimientos de toma de decisiones, prestación de servicios públicos y gestión de los recursos públicos, y el acceso y la provisión en el empleo público para garantizar el respeto a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad; hacer estudios y análisis de riesgos previos en actividades relacionadas con la contratación administrativa, la prestación de servicios públicos, las ayudas o las subvenciones públicas y los procedimientos de toma de decisiones, en colaboración con los servicios de auditoría o intervención. Asimismo, entre las funciones de la AVAF se encuentra prestar asesoramiento y formular propuestas y recomendaciones a les Corts, al Consell de la Generalitat y a las entidades incluidas en su ámbito de actuación (diputaciones y ayuntamientos) en materia de integridad, ética pública y prevención y lucha contra la corrupción; colaborar con los órganos competentes en la formación del personal en materia de integridad y ética pública; colaborar con los órganos competentes en materia de conflictos de intereses e incompatibilidades para prevenir y corregir actuaciones que pudieran infringir el régimen aplicable en cada caso; contribuir en la creación de una cultura social de rechazo frontal a la corrupción, bien a través de programas específicos de sensibilización dirigidos a la ciudadanía bien a través de la colaboración interadministrativa u otras organizaciones públicas y/o privadas; así como otras actuaciones cuyo contenido y finalidad puedan ser consideradas "acciones preventivas" en los ámbitos referidos.

comparación con el prolijo catálogo de funciones legalmente encomendadas.

Regula asimismo de forma más detallada el Consejo Valenciano de Transparencia (CVT), de cara a dotarle de mayor independencia y autonomía, modificando el sistema de designación de sus miembros (que pasan de 5 a 3, elegidos por mayoría de 3/5 de las Cortes valencianas entre profesionales de reconocido prestigio con más de 10 años de experiencia profesional por un plazo de 5 años) con la finalidad de dotarle de una mayor profesionalización y autonomía presupuestaria y de gestión. Este organismo será determinante en el control del cumplimiento de las nuevas obligaciones legales, otorgando una mayor relevancia a su potestad sancionadora; contemplándose la necesidad de un informe (previo y preceptivo) del CVT en todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento.

Cabe destacar, por último, que tras la aprobación del instrumento legal nos convertimos en el primer territorio en contar con una ley de transparencia de segunda generación, plenamente adaptada a los retos actuales y que sin duda influirá en la proyectada reforma estatal -una ley que data de 2013- en la que viene trabajándose los últimos años.

Otro aspecto que se ha reforzado es el valor de la ética pública y la mejora de los estándares de integridad. Además de definir un código de buen gobierno para los altos cargos, mediante el Decreto 56/2016, de 6 de mayo<sup>18</sup>, se ha creado una oficina de control de conflictos de intereses, a través de un nuevo marco normativo configurado por las siguiente normativa: Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos<sup>19</sup>, desarrollada por el Decreto 65/2018, de 18 de mayo<sup>20</sup> y donde también cabe destacar los Decretos 56/2016, de 6 de mayo, por

Regula asimismo de forma más detallada el Consejo Valenciano de Transparencia (CVT), de cara a dotarle de mayor independencia y autonomía, modificando el sistema de designación de sus miembros (que pasan de 5 a 3, elegidos por mayoría de 3/5 de las Cortes valencianas entre profesionales de reconocido prestigio con más de 10 años de experiencia profesional por un plazo de 5 años) con la finalidad de dotarle de una mayor profesionalización.

Cabe destacar, por último, que tras la aprobación del instrumento legal nos convertimos en el primer territorio en contar con una ley de transparencia de segunda generación, plenamente adaptada a los retos actuales y que sin duda influirá en la proyectada reforma estatal -una ley que data de 2013- en la que viene trabajándose los últimos años.

<sup>18</sup> DOCV núm. 7781, de 13 de mayo de 2016, 11415-11438.

<sup>19</sup> DOCV núm. 7911 de 7 de noviembre de 2016, 30399-30408; y BOE núm. 283 de 23 de noviembre de 2016, 82045- 82056.

<sup>20</sup> DOCV núm. 8304 de 28 de mayo de 2018, 22059-22080.

Otro aspecto que se ha reforzado es el valor de la ética pública y la mejora de los estándares de integridad. Además de definir un código de buen gobierno para los altos cargos, mediante el Decreto 56/2016, de 6 de mayo, se ha creado una oficina de control de conflictos de intereses, a través de un nuevo marco normativo configurado por las siguiente normativa: Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos, desarrollada por el Decreto 65/2018, de 18 de mayo y donde también cabe destacar los Decretos 56/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat y 95/2016, de 29 de julio, de regulación, limitación y transparencia del régimen del personal directivo del sector público instrumental de la Generalitat.

el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat<sup>21</sup> y 95/2016, de 29 de julio, de regulación, limitación y transparencia del régimen del personal directivo del sector público instrumental de la Generalitat<sup>22</sup>. En colaboración con Transparencia Internacional también se ha impulsado en 2018 un proyecto piloto para implementar acuerdos de integridad en compras públicas y auditoría ciudadana, con escasa aplicación práctica.

Cierra, por último, dicho marco normativo la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana<sup>23</sup>, que se ha anticipado a una eventual regulación estatal (contenida en el Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés<sup>24</sup>, aprobado en el tramo final de la XIV legis-

**21** DOCV núm. 7781, de 13 de mayo de 2016, 11415-11438. El llamado "Código de Buen Gobierno de la Generalitat" pretende guiar las actuaciones de los "altos cargos" con el objetivo de hacer unas administraciones públicas íntegras, eficaces y eficientes. Además de responder al mandato del artículo 14.1.a) 2º de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, persigue promover la mejora de la calidad democrática y la generación de vínculos de confianza entre las instituciones y la ciudadanía; estableciendo normas de carácter jurídico, criterios de conducta, valores democráticos y principios éticos (integridad, sobriedad, ejemplaridad, responsabilidad y cooperación), elevándolos a la categoría de obligado cumplimiento para los altos cargos de la Generalitat y de su sector público instrumental y cuantos se adhieran de forma voluntaria.

**22** DOCV núm. 7849, de 11 de agosto de 2016, 23069-23074.

**23** DOCV núm. 8443, de 13 de diciembre de 2018, 48013-48028; y BOE núm. 23, de 26 de enero de 2019, 7187-7206. Con posterioridad, esta norma se ha visto modificada a través de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOGV núm. 9501, de 30 de diciembre de 2022, 71920-72072).

Sobre el particular, cabe destacar dos contribuciones académicas recientes: PÉREZ i SEGUÍ, Zulima, "La regulación del lobby en la Comunitat Valenciana. La Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés en la Comunitat" en RUBIO NÚÑEZ, Rafael (Dir.) *La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, 151-180; y CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge y ARNAU GARCÍA, José Carlos (2021). "Els grups d'interés i lobbies" en MARTIN CUBAS, Joaquín; GARRIDO MAYOL, Vicente; y ROIG BERENQUER, Rosa (eds.). *Política i govern a la Comunitat Valenciana*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 359-370.

**24** El Anteproyecto se concentra exclusivamente en las relaciones de los grupos con la Administración General del Estado (AGE) y su sector público, dejando al margen, en respeto de su autonomía normativa, la acción de los grupos de presión en el Parlamento, que se encuentra actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados (Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista), *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados* (XIV Legislatura). Serie B (Proposiciones de Ley) núm. 165-1, de 7 de mayo de 2021, págs. 1-10. Puede consultarse en la siguiente dirección web: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-165-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-165-1.PDF)

latura estatal) y que ha sido desarrollada mediante Decreto 172/2021, de 15 de octubre<sup>25</sup>.

Su objeto, desarrollado en el Título I ("Disposiciones Preliminares", arts. 1-4), se concreta en la regulación de "la actividad de influencia de los grupos de interés en el ámbito de la Generalitat" con el fin de asegurar la transparencia en la participación de éstos en "los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas, proyectos normativos e iniciativas parlamentarias" de conformidad a una serie de principios (legalidad, publicidad, transparencia, rendimiento de cuentas y responsabilidad en la gestión pública y la representación política). Este título preliminar concreta, también, otras cuestiones relevantes, que afectan a su consideración "legal"; o, incluso, aquellas actuaciones que quedan integradas en su "actividad de influencia", particularmente en el ámbito de la producción normativa. El Título II ("Registro de grupos de interés"), contiene tres capítulos diferenciados; el primero de los cuáles hace referencia a su régimen de funcionamiento, concretándose el conjunto de obligaciones y derechos que configuran el sistema básico de su relación con la Administración de la Generalitat; estableciéndose, a continuación, un "código de conducta" concretándose las exigencias éticas y de transparencia a las que desde que se formalice su inscripción quedarán sometidos; concretándose en el tercero, los mecanismos y actuaciones de verificación, los procedimientos de alerta, que podrán culminar en su caso en la tramitación de denuncias o la apertura de eventuales investigaciones.

El contenido de mayor interés se concentra en los Títulos III ("Publicidad de los contactos mantenidos con grupos de interés durante la elaboración normativa") y IV ("Participación previa en la elaboración de normas"), que postula la necesidad de identificar la llamada "pisada o huella normativa", pretendiendo que acompañe al expediente normativo dándose finalmente publicidad a través del portal de transparencia; remitiéndose a un ulterior desarrollo reglamentario el proceso participativo en la elaboración de normas. El Título V clarifica el régimen sancionador, en el cual se identificarán los órganos competentes, así como los hechos que deben considerarse infracciones y su cuantía.

El contenido de mayor interés se concentra en los Títulos III ("Publicidad de los contactos mantenidos con grupos de interés durante la elaboración normativa") y IV ("Participación previa en la elaboración de normas"), que postula la necesidad de identificar la llamada "pisada o huella normativa", pretendiendo que acompañe al expediente normativo dándose finalmente publicidad a través del portal de transparencia; remitiéndose a un ulterior desarrollo reglamentario el proceso participativo en la elaboración de normas.

<sup>25</sup> DOCV núm. 9202, de 26 de octubre de 2021, 44013-44030.

Este instrumento legislativo ha sido finalmente desarrollado mediante el Decreto 172/2021, de 15 de octubre, tras solucionar algunas dificultades presupuestarias iniciales (dotación de personal para el recién creado registro de grupos de interés Regia, gestionado por la Oficina de Conflictos de Intereses-OCCI) que impidieron su aprobación en, al menos, un par de ocasiones previas. La norma crea un Registro de grupos de interés de carácter "público, abierto y gratuito" que funcionará exclusivamente de manera electrónica y cuyo acceso se vehiculiza también a través de dichos medios. Quedando inscritos tanto organizaciones como representantes, que deberán darse de alta a través de un formulario que estará disponible en la web del mencionado registro y la inscripción se hará efectiva bien cuando sea autorizada bien cuando hayan transcurrido dos meses como máximo si antes no se produce ninguna notificación al interesado. La inscripción será de obligado cumplimiento para los grupos de interés y, en su defecto, "no podrán reunirse, entrevistarse o participar en las agendas de trabajo de los cargos públicos, ni del personal empleado público cuando las reuniones o entrevistas de trabajo se desarrollen con conocimiento o instrucciones previas del cargo público del que dependen". Ahora bien, en caso de que los miembros del Gobierno autonómico se reúnan con grupos de presión no inscritos en el Registro, la responsabilidad política recaerá sobre aquellos "cargos públicos y (...) empleados públicos" que hayan mantenido el contacto.

En el mismo, se tendrá que hacer constar información relativa a las reuniones que se celebren con los grupos de interés (*"Los asuntos tratados, las comunicaciones, los informes y todos los documentos que se produzcan a consecuencia de la actividad de influencia, incluyendo sus contribuciones y participaciones voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas normativas, actos jurídicos y otros procesos participativos"*). La obligación de hacer constar toda esa documentación recaerá sobre el cargo público, quien estará obligado trascurrido un mes desde el encuentro; situación que difiere de los empleados públicos, quienes deberán comunicarlo de forma "inmediata" al superior jerárquico del que dependen orgánicamente.

Igualmente, se posibilitan controles periódicos, aleatorios y específicos de oficio sobre la veracidad de los datos y el cumplimiento del código de conducta anteriormente referido, por parte

de los grupos de interés. En el supuesto de detectarse cualquier "inexactitud, omisión o error", se comunicará a la entidad u organización declarante para que pueda proceder a su actualización en un plazo máximo de diez días. En caso de que el requerimiento fuese desatendido puede iniciarse el procedimiento de investigación o, incluso, la incoación del procedimiento sancionador legalmente previsto. El catálogo de sanciones, previstas legalmente, podrá alcanzar hasta los 6.000 euros para los casos de mayor gravedad e, incluir, la baja del registro por plazo de uno a dos años, imposibilitándose el ejercicio de la actividad de influencia frente a la Administración de la Generalitat.

Además, podrá también recibir denuncias, con carácter confidencial (nunca anónimas), teniendo que estar fundamentadas en hechos materiales. Para hacer una denuncia se tendrán que ofrecer los datos de contacto de la persona denunciante, el grupo de interés al que se denuncia, los hechos, los supuestos incumplimientos o infracciones en los que han incurrido, la información en la que se basa la denuncia y los daños que ha podido sufrir la persona demandante en cuestión por el incumplimiento del grupo de presión denunciado.

En los supuestos de actividades de influencia que afecten al proceso normativo, *"el órgano competente deberá emitir un informe de la huella de los grupos de interés donde se señalen las actividades celebradas: identidad de cargos públicos, grupos de interés con los que se ha tenido reuniones, día del contacto, objeto, documentación aportada o remitida"*. Toda una serie de datos que formarán parte de un expediente al que se dará plena transparencia al objeto de facilitar y posibilitar el libre acceso de cualquier ciudadano. Cuando se produzca cualquier incumplimiento, será la OCCI la que lleve a cabo la instrucción de los expedientes correspondientes; en el supuesto de que la persona responsable de la infracción tenga la condición de "alto cargo", bien de la Administración de la Generalitat bien de su sector público instrumental, se prevén multas de una cuantía de hasta 6.000 euros.

En todo caso, en la información que detalle el representante de la organización o empresa será obligatorio que figuren los nombres y apellidos, el cargo que ocupa en la organización, el teléfono de contacto, correo electrónico y dirección; por lo que hace a la in-

El compromiso de disponer de datos públicos en abierto, también se ha visto reflejado en el acuerdo gubernamental de adhesión a la Carta Internacional de Datos Abiertos de fecha 18/03/2021, así como a través de la promoción de la estrategia de datos abiertos de la Generalitat a partir de un plan de acción bianual (2022-2023), desarrollado en colaboración con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y que, tras la finalización del periodo de vigencia marcado, ha sido evaluado por la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas y en cuyas conclusiones ha venido a insistirse en la necesidad de incorporar con mayor fortaleza a la sociedad civil.

formación empresarial, será obligatorio que conste el nombre del grupo de interés, el tipo de organización que es, su web, correo electrónico, categoría, dirección, descripción y finalidad que persigue la organización. Debiendo también constar un apéndice financiero, que incluirá ciertos aspectos básicos: su "presupuesto anual y el volumen de negocio" para cualquier entidad; "la relación de clientes en nombre de los que realizan las actividades e ingresos globales" (en caso de tratarse de "consultorías, despachos de abogados o letrados que trabajen por cuenta propia"); así como el "desglose de (...) sus principales fuentes de financiación (indicando expresamente) su procedencia y naturaleza (distinguiendo financiación privada de pública y, dentro de esta última, si proviene de la Administración de la Generalitat o de su sector público instrumental), en caso de integrarse en cualquiera de las demás categorías que se incluyen en la norma (grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones comerciales y empresariales, sindicatos, instituciones vinculadas a intereses políticos o colegios profesionales, entre otros).

Por último, debe recordarse que a dicho registro podrán adherirse otras administraciones públicas valencianas<sup>26</sup>, como los ayuntamientos que lo deseen. A tal fin se posibilita el impulso y "la suscripción de convenios y otros mecanismos de colaboración con otras administraciones públicas, instituciones u otro tipo de entidades", sin que hasta la fecha haya sido posible por no haberse culminado el diseño de la plataforma digital dirigida a posibilitarlo.

Dicho ámbito se verá reforzado, a su vez, con la aprobación de instrumentos legales en materia de cuentas abiertas (Ley 5/2016, de 6 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana<sup>27</sup>). El compromiso de disponer de datos públicos en abierto, también se ha visto reflejado en el acuerdo gubernamental de adhesión a la Carta Internacional de Datos Abiertos de fecha 18/03/2021, así como a través de la promoción de la estrategia de

---

<sup>26</sup> En este sentido, cabe recordar que el Ayuntamiento de València ha mostrado su voluntad de adherirse al registro local, habiéndose anticipado algunos años en la regulación de los grupos de presión y su relación con la Corporación.

<sup>27</sup> DOCV núm. 7779 de 11 de mayo de 2016, 11160-11164; y BOE núm. 132 de 1 de junio de 2016, 35973-35978.

datos abiertos de la Generalitat<sup>28</sup> a partir de un plan de acción bianual (2022-2023), desarrollado en colaboración con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y que, tras la finalización del periodo de vigencia marcado, ha sido evaluado por la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas y en cuyas conclusiones<sup>29</sup> ha venido a insistirse en la necesidad de incorporar con mayor fortaleza a la sociedad civil, especialmente aquellos grupos que han quedado fuera del *mainstream* institucional y que quizás podrían focalizarse en alguno de los grupos de interés que aparecen priorizados en la Carta.

## IV. Ley 4/2023 como refuerzo de otras leyes integrales y paradigma de la gobernanza participativa.

La Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, de aplicación tanto a la Administración de la Generalitat, a su sector público instrumental, como al ámbito local, constituye el tercer gran hito normativo al que nos referiremos. Introduce un nuevo paradigma de "gobernanza participativa" (acorde con una concepción activa de la ciudadanía), que no sólo refuerza la implicación directa en los asuntos públicos, en la toma de decisiones, en la co-creación de políticas públicas y en la rendición de cuentas

La Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, introduce un nuevo paradigma de "gobernanza participativa" (acorde con una concepción activa de la ciudadanía), que no sólo refuerza la implicación directa en los asuntos públicos, en la toma de decisiones, en la co-creación de políticas públicas y en la rendición de cuentas (accountability anglosajona) sino que se traduce, también, en el mismo proceso de elaboración legislativa, abriéndose a la incorporación de todo tipo de propuestas y/o aportaciones y posibilitando, en su mismo trámite parlamentario ante las Cortes Valencianas (Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat), la participación de expertos.

<sup>28</sup> A través de este proyecto, que tiene como centro el portal de datos abiertos de la Generalitat (GVA Oberta), se quiere desarrollar un ecosistema de reutilización basado en el diálogo con los agentes sociales y el fomento de la innovación abierta a través de determinadas iniciativas en colaboración con el sistema público universitario y en colaboración con Las Naves del Ayuntamiento de València.

<sup>29</sup> Documento publicado en abierto en la siguiente dirección web: [https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/175796778/20220519+Informe\\_OGP\\_19\\_05\\_22.pdf/b1de57ca-7b1a-4d48-bd47-f6611d26b664](https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/175796778/20220519+Informe_OGP_19_05_22.pdf/b1de57ca-7b1a-4d48-bd47-f6611d26b664)

(accountability anglosajona)<sup>30</sup> sino que se traduce, también, en el mismo proceso de elaboración legislativa, abriéndose a la incorporación de todo tipo de propuestas y/o aportaciones y posibilitando, en su mismo trámite parlamentario ante las Cortes Valencianas (Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat), la participación de expertos<sup>31</sup>.

El nuevo instrumento refuerza así el ámbito de acción de otras leyes "integrales" o con evidente vocación de serlo (como las ya citadas Leyes 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres; 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud; 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia; o, incluso, 9/2018, de 24 de abril, de modificación de la Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el estatuto de las personas con discapacidad, entre otras), priorizando la participación de dichos colectivos (mujer, juventud e infancia y adolescencia) e introduciendo importantes novedades en un articulado, que deroga en su totalidad la Ley 2/2015.

---

**30** Que se ve reforzado por un nutrido número de leyes autonómicas, tales como: Leyes 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana (regulando el proceso de "huella" normativa en los procesos normativos impulsados por el Consell; 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres (incorporando la perspectiva de género de manera trasversal a la búsqueda de la deseada paridad); 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia (buscando una adaptación de los instrumentos participativos favoreciendo a los más pequeños); y 15/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de políticas integrales de juventud (fomentando la participación y el asociacionismo juvenil, además de la educación cívica); y 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (a pesar de pasar de "puntillas" sobre un asunto tan importante), entre otros.

Sobre el primero de los aspectos y su análisis jurídico cabe destacar por su interés el estudio de PONCE SOLÉ, Juli, *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa: un análisis empírico de la informalidad*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019. En general, sobre la participación a través del impulso de las nuevas tecnologías cabe mencionar CASTELL GAYÁN, Sergio, "Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas". *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 19, 2014, 48-61.

**31** *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas*. Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat (X Legislatura), reuniones núms. 12/i II, de 23 y 24 de enero, pp. 290-313 y 316-338. Entre los comparecientes, figuran los siguientes: José Ignacio Pastor Pérez, miembro la Asociación Ciudadana y Comunicación (Acicom); Eduardo Béjar Méndez, presidente de la Asociación Plataforma Intercultural de España; Juan Antonio Caballero Defez, presidente de la Confederació d'Associacions Veïnals de la Comunitat Valenciana (Cave-Co-va); y Carlos Flores Juberías, catedrático del Departamento de Derecho Constitucional y de CC Política y de la Administración de la Universitat de València; Mariano Vivanco Comes, profesor del Departamento de Derecho Constitucional y CC Política y de la Administración de la Universitat de València; Lluís Benlloch Calvo, miembro de la Red para la Gestión Comunitaria; Fernando Pindado Sánchez, abogado; y Daniel Tarragó Sanfeliu, socio director de Neòpolis y profesor asociado del Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Desde una visión amplia, la finalidad de la ley autonómica viene definida por tres objetivos fundamentales que guiarán todo su articulado: 1) combatir la desafección de la ciudadanía generando alianzas con entidades cívicas y locales del territorio; 2) fomentar la cultura participativa desde las edades más tempranas, a través del compromiso (formal e informal) de la Administración con la educación en la participación de los más jóvenes; y 3) focalizar la atención en los colectivos más vulnerables (aquellos que se sitúan fuera del mainstream institucional, tal como se ha señalado con anterioridad) y con más dificultades para lograr una participación activa en el diseño e implementación de políticas públicas (brecha digital; despoblación; edadismo; género; diversidad funcional; migrantes...).

Desde el punto de vista del objeto del presente análisis, resulta de interés identificar aquellos derechos que se reconocen, bien de forma individual o colectiva, en el art. 6 (y que se identifican con la "ciudadanía"), estos son los siguientes: i) derecho a participar en igualdad de condiciones a través mecanismos legalmente previstos (que se extiende también a otros avances legales ulteriores) (art. 6.1); ii) derecho de acceso a la información necesaria para participar en los diferentes mecanismos y procesos participativos de manera "gratuita, clara, sencilla y accesible", (reiterándose nuevamente el acceso en iguales condiciones y la no discriminación y, más concretamente, a "colectivos afectados por las diferentes brechas") (art. 6.2); iii) derecho a solicitar la colaboración de las administraciones públicas en actividades ciudadanas relacionadas con la participación (art. 6.3); iv) derecho a emitir su opinión (¿qué aporta frente a la libre expresión reconocida constitucionalmente?) y a alcanzar un "protagonismo" como "corresponsable en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas" (art. 6.4); y v) derecho a promover la constitución de organizaciones y de agrupaciones de personas (asociaciones o fundaciones, tal y como mandata la Constitución), cuyo ámbito ensancha a otro tipo de organizaciones sin personalidad jurídica ("foros, movimientos o plataformas de toda clase, con o sin personalidad jurídica, que tengan como finalidad la participación ciudadana, y a integrarse") (art. 6.5).

Sin duda este catálogo no supone un *numerus clausus* y debe ser ampliado en cuanto al fomento del asociacionismo (Título II) o,

La finalidad de la ley autonómica viene definida por tres objetivos fundamentales que guiarán todo su articulado: 1) combatir la desafección de la ciudadanía generando alianzas con entidades cívicas y locales del territorio; 2) fomentar la cultura participativa desde las edades más tempranas, a través del compromiso (formal e informal) de la Administración con la educación en la participación de los más jóvenes; y 3) focalizar la atención en los colectivos más vulnerables (aquellos que se sitúan fuera del mainstream institucional, tal como se ha señalado con anterioridad) y con más dificultades para lograr una participación activa en el diseño e implementación de políticas públicas (brecha digital; despoblación; edadismo; género; diversidad funcional; migrantes...).

incluso, de los derechos de participación que se reconocen a los residentes en el exterior respecto de su integración en la participación institucionalizada que contempla la ley (Título III). Hubiera resultado de interés la introducción de un precepto específico (siguiendo el patrón de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía<sup>32</sup>) referido a las obligaciones de las administraciones públicas valencianas en tal sentido<sup>33</sup>.

Volviendo a las principales novedades del texto legal, pueden destacarse las siguientes: i) la desaparición del límite de edad para participar en los asuntos públicos (algo que, desde luego carece, en según qué instrumentos, de toda lógica cuando se trata de la participación en la redacción de proyectos normativos y/o reglamentarios); ii) fortalecimiento del tejido asociativo y de la ciudadanía no organizada, abriendo nuevos canales de escucha entra la Administración y estos; situar a la participación ciudadana como eje transversal de toda la acción política de la Generalitat, obligando a implementar procesos participativos en casi todos los órdenes (presupuestario, normativo...); iii) priorización en la gestión de espacios públicos y proyectos educativos, a través de una pluralidad de entidades cívicas y prestando una especial atención a la infancia, adolescencia y juventud, así como medidas de accesibilidad para garantizar la universalidad en esta, lo que adquiere una especial importancia en personas con diversidad funcional.

<sup>32</sup> BOJA núm. 4, de 5 de enero de 2018, 6-31; BOE núm. 33, de 6 de febrero de 2018, 13792-13817.

<sup>33</sup> Considero que el legislador andaluz da una mejor solución a la sistemática de derechos reconocidos en un instrumento legal equiparable en cuanto a su materia (participación) al distinguir entre el principal derecho reconocido en el instrumento legislativo (derecho a la participación ciudadana, art. 6); la participación "efectiva" de la ciudadanía andaluza en el exterior (art. 7); "otros derechos" en los procesos cívicos o participativos (art. 8), como los citados anteriormente en el caso valenciano (recabar la colaboración de los poderes públicos andaluces o la publicación o difusión de los instrumentos participativos con las características anteriormente apuntadas, por ejemplo); incluyendo un interesante precepto referido a las obligaciones de las Administraciones Públicas andaluzas respecto a la participación ciudadana (art. 8), donde se incluyen algunos planteamientos que aparecen dispersos en el articulado de la ley valenciana, tales como la obligación de "potenciar, fomentar y garantizar el acceso a una efectiva (cultura de) participación ciudadana (...) facilitando el acceso a los colectivos más vulnerables" (apdo. b), el establecimiento de medios "digitales" (apdo. c), la colaboración no sólo pública sino privada ("ONGs y entidades de voluntariado", apdo. e), el "fomento de la participación ciudadana" (apdo g), por citar sólo alguno de ellos. Y donde también podrían incluirse la consecuencia pública derivada del ejercicio de los derechos apuntados (como "favorecer una mayor eficacia de la acción" político-administrativa o, incluso, la mejora y fortalecimiento de la "comunicación entre la acción gubernamental y la ciudadanía", entre otros).

Por primera vez, se amplía al conjunto de la ciudadanía la posibilidad de participar en la elaboración de normas (algo que implícitamente había descartado el texto de 2008) y planes de la Generalitat, anteriormente limitada a las personas o colectivos con un interés directo. Promueve los procesos participativos deliberativos; estableciéndose (cada dos años) la elaboración de los presupuestos participativos de la Generalitat y cuyo resultado tendrá un carácter vinculante. Algo que ha propiciado (antes incluso de la entrada en vigor de la nueva ley que detalla este aspecto en Título I, Cap. I y Sección 5ª, arts. 17-20) una de las primeras experiencias en una Administración autonómica de gran tamaño y población, habiéndose decidido directamente por los ciudadanos un gasto estimado cercano a los 125 millones de euros, según la información disponible en el portal GVA Oberta.

Por lo que hace a su dimensión organizativa, instituye un Consejo de Participación Ciudadana (Título I, Cap. II, Sección 2ª, arts. 29 y 30) con nuevas funciones, sirviendo de coordinación de los consejos comarcales de ciudadanía activa (nuevos órganos que funcionarán como extensiones territoriales del primero y al cual trasladarán sus debates y propuestas) existentes (art. 31); aunque se pierde una oportunidad única de integrar en un único órgano los distintos consejos participativos existentes a nivel sectorial; en estos la representación de la ciudadanía nunca podrá ser inferior al 60% de la composición total, contando con una composición equilibrada (que no paritaria) intersexos y una presencia reforzada de jóvenes.

En cuanto a la iniciativa ciudadana en materias no de ley (Título I, Cap. I, Sección 4ª, arts. 14-16), las propuestas requerirán 5.000 avales en un periodo de 5 meses para prosperar. En este caso, obligarán al departamento competente a emitir un informe de valoración técnica, económica y de oportunidad en un periodo máximo de 3 meses. En el ámbito formativo (Título II, Cap. I, art. 34) se incide en la importancia de los programas de formación y promoción para consolidar la cultura participativa en el conjunto de la sociedad valenciana (especialmente en la infancia, adolescencia y juventud), a través del sistema educativo valenciano (art. 36) y a través de la Red de Gobernanza Participativa de la Comunitat (art. 37), de base municipal. También se fomenta la innovación y la investigación a través de la colaboración con las

Por primera vez, se amplía al conjunto de la ciudadanía la posibilidad de participar en la elaboración de normas (algo que implícitamente había descartado el texto de 2008) y planes de la Generalitat, anteriormente limitada a las personas o colectivos con un interés directo. Promueve los procesos participativos deliberativos; estableciéndose (cada dos años) la elaboración de los presupuestos participativos de la Generalitat y cuyo resultado tendrá un carácter vinculante.

Por lo que hace a su dimensión organizativa, instituye un Consejo de Participación Ciudadana (Título I, Cap. II, Sección 2ª, arts. 29 y 30) con nuevas funciones, sirviendo de coordinación de los consejos comarcales de ciudadanía activa (nuevos órganos que funcionarán como extensiones territoriales del primero y al cual trasladarán sus debates y propuestas) existentes (art. 31); aunque se pierde una oportunidad única de integrar en un único órgano los distintos consejos participativos existentes a nivel sectorial.

universidades públicas valencianas, el movimiento asociativo (al que se dedica el Cap. III del Título II) y otras administraciones públicas. Incentivándose, además, la innovación con la implantación de laboratorios ciudadanos conformados como espacios de deliberación y generadores de propuestas para afrontar los nuevos retos sociales. Por último, la futura ley reconoce el papel fundamental de las entidades asociativas para el fomento de la participación de la sociedad civil en la vida pública; estableciéndose la elaboración de un plan de participación con una vigencia de tres años (que contrasta con el periodo bianual de los planes de acción de gobierno abierto o transparencia diseñados e implementados hasta la fecha).

Por último, se aborda la participación de las personas valencianas en el exterior (Título III), con el fin de fomentar y mantener sus vínculos vernáculos. Se dota de continuidad a los centros de valencianos en el exterior (Cevex) como principales espacios de participación (arts. 51 y 52), se sustituye la denominación del hasta ahora vigente "Consejo de Centros Valencianos en el Exterior" que pasa a denominarse "Consejo de Personas Valencianas en el Exterior" (art. 53) y que, como novedad, contará con la representación de ciudadanía activa no asociada. Regulándose un periodo transitorio, hasta la constitución del nuevo Consejo de Personas Valencianas en el Exterior (Disposición Transitoria Tercera). Es intención del legislador valenciano garantizar que los valencianos residentes en el exterior gocen de las mismas posibilidades de participar que quienes residen en el territorio de la Comunitat Valenciana (art. 50.1), a tal fin se garantiza su condición mediante una declaración responsable (art. 50.2) y creándose un registro electrónico a tal efecto (art. 54) que se incardina en el portal de participación de la Generalitat (GVA Participa). El texto pone, pues, especial énfasis en la juventud valenciana desplazada con el objetivo de facilitar su retorno al territorio valenciano<sup>34</sup>, habiéndose implementado distintas iniciativas normativas a tal fin en el caso de ciertos colectivos (investigadores).

---

<sup>34</sup> El texto legal ha sustituido el término "retornados", que figuraba en el proyecto de Ley incluso durante su tramitación parlamentaria, para evitar o sortear su significado auténtico a través del cual se denominaba a los antiguos esclavos que regresaban a sus países de origen.

## V. Conclusión.

En resumen, la evolución de la experiencia en la institucionalización de la transparencia ha pasado de un enfoque centrado en la lucha contra la corrupción a una mayor relevancia de la transformación digital y la gobernanza abierta. En este sentido, cabe señalar que la construcción ex novo del marco de integridad valenciano, valorado positivamente por la Comisión Europea en sus últimos informes sobre prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos en España –como se señala en la evaluación anteriormente destacada y se recuerda reiteradamente por otros organismos ya mencionados, como la AVAF– permite constatar que nos hallamos ante uno de los ámbitos en que con mayor firmeza y solvencia se han desarrollado las previsiones de la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana y de los derechos que en la misma se contienen.

Sin embargo, las acciones legislativas han tenido algunas consecuencias no deseadas. Por ejemplo, en el ámbito de la transparencia, el Consejo se ha mantenido en una prolongada situación de interinidad; forzará a que en su inminente renovación los candidatos tengan que optar por una exclusividad que ahora no existía, lo que dificultará reproducir los perfiles (mayoritariamente académicos) con los que había venido funcionando. En el ámbito participativo, se ha perdido la oportunidad para introducir ciertas mejoras en los instrumentos legales resultantes en el trámite de audiencia pública, incorporando algunas de las medidas planteadas y sugeridas por los expertos y donde el principal hito concretado hasta la fecha (proyecto "piloto" de los presupuestos participativos) únicamente ha servido para introducir medidas de corte electoralista a través de grupos afines al gobierno de turno. Habiéndose, además, reducido la actividad de la comisión parlamentaria a la mínima expresión mientras se sustanciaba el texto legislativo.

Por lo que hace al gobierno abierto, la evaluación<sup>35</sup> efectuada del plan de acción (2022-2023) desarrollado hasta la fecha y de los

La evolución de la experiencia en la institucionalización de la transparencia ha pasado de un enfoque centrado en la lucha contra la corrupción a una mayor relevancia de la transformación digital y la gobernanza abierta. En este sentido, cabe señalar que la construcción ex novo del marco de integridad valenciano, valorado positivamente por la Comisión Europea en sus últimos informes sobre prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos en España, permite constatar que nos hallamos ante uno de los ámbitos en que con mayor firmeza y solvencia se han desarrollado las previsiones de la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana y de los derechos que en la misma se contienen.

<sup>35</sup> La Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas es el ente independiente encargado de llevar a cabo la evaluación del plan de acción.

Las acciones legislativas han tenido algunas consecuencias no deseadas. Por ejemplo, en el ámbito de la transparencia, el Consejo se ha mantenido en una prolongada situación de interinidad; forzará a que en su inminente renovación los candidatos tengan que optar por una exclusividad que ahora no existía, lo que dificultará reproducir los perfiles (mayoritariamente académicos) con los que había venido funcionando. En el ámbito participativo, se ha perdido la oportunidad para introducir ciertas mejoras en los instrumentos legales resultantes en el trámite de audiencia pública, incorporando algunas de las medidas planteadas y sugeridas por los expertos y donde el principal hito concretado hasta la fecha (proyecto "piloto" de los presupuestos participativos) únicamente ha servido para introducir medidas de corte electoralista a través de grupos afines al gobierno de turno. Habiéndose, además, reducido la actividad de la comisión parlamentaria a la mínima expresión mientras se sustanciaba el texto legislativo.

compromisos planteados podría posibilitar ampliar estos hacia nuevos horizontes, como integrar en la dinámica GVA Oberta a las principales instituciones de autogobierno (Corts Valencianes; Consell Jurídic Consultiu; Consell Econòmic i Social; Sindicatures de Comptes y Greuges.); reforzar el impulso en favor del gobierno abierto en escuelas y universidades, a través de acciones y experiencias educativas específicas -actualmente existe una cátedra institucional Pagoda que podría evolucionar hacia un concepto más nítido de Gobierno Abierto y no tanto de Transparencia-; y, por último, posibilitar un espacio transversal en la Administración autonómica que pudiese convertirse en un verdadero laboratorio de ideas en dicho ámbito.

El funcionamiento real de los nuevos instrumentos y órganos creados por el nuevo marco legislativo será crucial para impulsar el buen gobierno abierto y la participación ciudadana. A pesar de los avances en la promoción de la integridad por parte del sistema institucional autonómico valenciano, aún existen desafíos en la lucha contra la corrupción y la consolidación de una verdadera cultura de transparencia e integridad en el sector público. Esto requerirá un compromiso continuo y renovado por parte de las autoridades públicas valencianas, así como una actitud vigilante y un compromiso por parte de la sociedad valenciana en su conjunto en estas áreas.

## VI. Bibliografía.

- BAS SORIA, José Juan, "El dret a una bona administració", *Drets. Revista Valenciana de Reformes Democràtiques*, n. 6, 2022, 69-82.
- CASTELL GAYÁN, Sergio, "Gobierno abierto en el Estado autonómico: Régimen jurídico y estrategias", *Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 2013, 159-201.
- CASTELL GAYÁN, Sergio, "Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas". *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 19, 2014, 48-61.

-CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge y ARNAU GARCÍA, José Carlos (2021). "Els grups d'interés i lobbies" en MARTIN CUBAS, Joaquín; GARRIDO MAYOL, Vicente; y ROIG BERENGUER, Rosa (EDs.). *Política i govern a la Comunitat Valenciana*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 359-370.

-CERRILLO i MARTINEZ, Agustín, "Doce propuestas para la mejora de la regulación de la transparencia en España" en BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Juan Antonio y GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (Coords.), *La reforma de la regulación de la transparencia y del buen gobierno en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022, 91-125.

-COTINO HUESO, Lorenzo; SAHUQUILLO OROZCO, José Luis; y CORRREDORIA i ALFONSO, Loreto, *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015.

-DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José; y GARCÍA MACHO, Ricardo Jesús (Coords.), *Comentarios a la Ley 2/2015 de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*. Editorial Reus, Madrid, 2019.

-MONTERO CARO, M<sup>a</sup> Dolores, "La consolidación de la transparencia como principio extraestatutario en la Comunitat Valenciana: a propósito de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana" en CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge (Dir.). *Balance y análisis tras 40 años del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, 85-108.

-MONTERO CARO, M<sup>a</sup> Dolores, *Gobierno abierto como oportunidad de cambio*. Dykinson, Madrid, 2020.

-MOTERO CARO, M<sup>a</sup> Dolores, *Democracia en transición: una agenda para su regeneración*. Dykinson, Madrid, 2023.

-PÉREZ i SEGUÍ, Zulima, "La regulación del lobby en la Comunitat Valenciana. La Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés en la Comu-

Por lo que hace al gobierno abierto, la evaluación efectuada del plan de acción (2022-2023) desarrollado hasta la fecha y de los compromisos planteados podría posibilitar ampliar estos hacia nuevos horizontes, como integrar en la dinámica GVA Oberta a las principales instituciones de autogobierno. reforzar el impulso en favor del gobierno abierto en escuelas y universidades, a través de acciones y experiencias educativas específicas y, por último, posibilitar un espacio transversal en la Administración autonómica que pudiese convertirse en un verdadero laboratorio de ideas en dicho ámbito.

A pesar de los avances en la promoción de la integridad por parte del sistema institucional autonómico valenciano, aún existen desafíos en la lucha contra la corrupción y la consolidación de una verdadera cultura de transparencia e integridad en el sector público. Esto requerirá un compromiso continuo y renovado por parte de las autoridades públicas valencianas, así como una actitud vigilante y un compromiso por parte de la sociedad valenciana en su conjunto en estas áreas.

nitat" en RUBIO NÚÑEZ, Rafael (Dir.) *La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, 151-180.

-PONCE SOLÉ, Juli, *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa: un análisis empírico de la informalidad*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

-PONCE SOLÉ, Juli, *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2019.

-SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006", *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, núm. 56, 2011, 52-93.

-VIVANCOS COMES, Mariano, Políticas de integridad, transparencia y regeneración democrática en España en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime; VIVANCOS COMES, Mariano; y AHEDO RUÍZ, Josu (Coords.), *Calidad democrática, transparencia e integridad*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2016, 149-182.

-VIVANCOS COMES, Mariano, *Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024 (en imprenta).

## Resumen.

La perspectiva del impulso del marco de integridad valenciano como un desarrollo de la Carta de Derechos Sociales no ha sido una perspectiva explorada hasta la fecha. El artículo profundiza en las claves que han guiado su desarrollo legal en la última década, observando un cambio de paradigma que ha transitado desde la transparencia al gobierno abierto.

## **PALABRAS CLAVE**

Buen gobierno/buena administración, Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, marcos de integridad, transparencia, información pública, participación ciudadana; gobierno abierto, rendición de cuentas, lobbies, grupos de presión, presupuestos participativos, calidad democrática y lucha contra la corrupción.



# Algoritmos matemáticos para una inteligencia artificial responsable, ética y transparente

J.M. CALABUIG

Catedrático Universidad. Director IUMPA-UPV

A. FERRER SAPENA

Catedrático Universidad

L.M. GARCIA RAFFI

Catedrático Universidad

F. PESET MANCEBO

Catedrático Universidad

E.A. SÁNCHEZ PÉREZ

Catedrático Universidad

M.I. SÁNCHEZ DEL TORO

Técnico Superior UPV

Grupo Mad<sub>e</sub>, Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IUMPA)  
Universitat Politècnica de València (UPV)

## Sumario.

**I. INTRODUCCIÓN. II. ALGORITMOS MATEMÁTICOS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL. 1.** Inteligencia artificial y aprendizaje automático. **2.** Algoritmos de inteligencia artificial. **3.** El conocido ejemplo del ChatGPT. **III. EL SESGO (BIAS) EN LOS DATOS. 1.** La importancia de los datos: el ejemplo del programa COMPAS. **2.** El origen y los tipos de sesgo en los datos. **3.** Evitando el sesgo en los datos: hacia una Inteligencia Artificial Explicable. **IV. LA EXPLICABILIDAD DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL. 1.** La Inteligencia Artificial Explicable (XAI). **2.** Algunas técnicas de explicabilidad. **V. CONCLUSIONES.**

## I. Introducció.

El enorme crecimiento en la utilización de los algoritmos de Inteligencia Artificial (IA, del inglés *Artificial Intelligence*) está provocando una demanda por parte de la comunidad científica en torno a la comprensión del funcionamiento de los algoritmos que se utilizan. Existe, por otra parte, una importante necesidad de establecer los mecanismos necesarios que permitan una rendición de cuentas por parte de los responsables de la creación de los algoritmos. Es esta una tarea muy importante, y podemos afirmar que, de carácter esencial, cuando pensamos en el uso de los algoritmos de IA en la administración pública. Se trata además de una tarea multifacética que no sólo afecta a la construcción de los propios algoritmos sino también al análisis de las bases de datos que los alimentan. En este marco es en el que aparece la llamada Inteligencia Artificial Explicable (XIA) que es una disciplina que, de una manera simplificada, pretende responder a la pregunta "¿Cómo toma sus decisiones un determinado algoritmo de IA?" y que en los últimos cinco años ha acaparado mucha atención por parte de la comunidad científica que trabaja en el ámbito de la IA. En este trabajo pretendemos explicar algunos de los aspectos fundamentales que aborda la XAI así como algunas características relevantes de ésta.

La primera parte de este artículo, que abarcará las tres secciones siguientes, es de carácter más divulgativo. En ella hablaremos, en primer lugar, sobre inteligencia artificial y aprendizaje automático presentando el caso del conocido ChatGPT y, en segundo lugar, del sesgo en los datos que ilustraremos con el caso de uso del programa americano de asesoramiento jurídico COMPAS. La segunda parte, de carácter más técnico, y en la que centramos la cuarta sección del trabajo, la dedicaremos a presentar brevemente la Inteligencia Artificial Explicable (XAI) así como algunas de sus técnicas. Acabaremos el artículo con una sección dedicada a las conclusiones.

## II. Algoritmos matemáticos e inteligencia artificial.

### II.1. Inteligencia artificial y aprendizaje automático.

La inteligencia artificial es una amplia disciplina cuyo objetivo es crear máquinas que simulen, de alguna manera, la inteligencia humana. Esta disciplina tiene muchas áreas distintas de trabajo que van desde la Visión Artificial (*Computer Vision*, en inglés) que permite la obtención de información a partir de formatos gráficos como imágenes o vídeos, y que han sido recientemente utilizadas para el reconocimiento de acciones, el seguimiento de movimientos y la detección de objetos, hasta el Procesamiento del Lenguaje Natural para el procesamiento y tratamientos de textos, pasando por los Bots Conversacionales (*chatbots*, en inglés) como el archiconocido ChatGPT que, usando modelos de lenguaje (en este caso a partir de una base de datos de más de 175 millones de parámetros) permite no sólo mantener conversaciones sino realizar diferentes tareas relacionadas con el lenguaje como son la traducción, la generación de textos y también de códigos informáticos.

Sin lugar a duda, una de las áreas más conocidas y utilizadas de la IA es el Aprendizaje Automático, cuyo objetivo es intentar que las máquinas aprendan de una manera automática. También llamado Aprendizaje Máquina (ML, de *Machine Learning* en inglés), grosso modo pretende que a partir de una base de datos (de entradas, o *inputs* en inglés) el sistema sea capaz (de una manera automática), de proporcionar unas salidas (*outputs* en inglés). El aprendizaje automático ha sido fundamental en la investigación de la IA, ya que tiene la capacidad de encontrar patrones, clasificar elementos o categorizarlos, así como de hacer predicciones o aproximar funciones.

En el ML existen tres paradigmas de aprendizaje según el tipo de datos de los que queramos obtener información, así como del uso que queramos hacer de ellos:

- El primer paradigma es el Aprendizaje supervisado. En él disponemos de una base de datos que contiene por una

La inteligencia artificial es una amplia disciplina cuyo objetivo es crear máquinas que simulen, de alguna manera, la inteligencia humana.

Una de las áreas más conocidas y utilizadas de la IA es el Aprendizaje Automático, cuyo objetivo es intentar que las máquinas aprendan de una manera automática.

parte ciertas características de una familia de elementos (personas, textos, facturas, imágenes...) y por otra el valor de una (o varias) variable (variables) que es el objetivo que queremos estudiar (clasificar, agrupar, predecir...). Pensemos, por ejemplo, que queremos saber si un determinado paciente puede tener, en función de ciertas características, una enfermedad, o por el contrario no tenerla. En este paradigma dispondríamos de una base de datos (es decir una lista) que contendría los valores de ciertas características de los pacientes (relacionadas con la enfermedad) pero, además, sabríamos si cada paciente de la lista tiene o no la enfermedad. En este caso el algoritmo de ML debería "aprender" de estos resultados para que determinara (con cierta probabilidad de éxito) si un paciente (que no esté en la lista) va a tener la enfermedad o no.

- El segundo paradigma es el Aprendizaje no supervisado. En este caso nuestra base de datos no contiene el resultado de las variables objetivo sino sólo los valores de las características. Volviendo a un caso clínico imaginemos que ahora disponemos de ciertos indicadores clínicos de una familia de pacientes y nos preguntamos, por ejemplo, si podemos agrupar a dichos pacientes según los indicadores en, por ejemplo, cuatro grupos. En este caso en nuestra base de datos no sabemos a qué grupo pertenece cada paciente y es el sistema el que, a partir de las características de cada paciente en la base de datos, ha de ser capaz de agruparlos mediante algún tipo de similitud.
- Finalmente, el tercer paradigma es al Aprendizaje por refuerzo. Quizás éste sea el menos conocido, pero en la actualidad es muy utilizado en diferentes ámbitos. Basado en la psicología, el sistema dispone de una familia de acciones a realizar dentro de un entorno controlado, de manera que cada una de las acciones suponen una determinada recompensa. Cuando el sistema realiza una acción con una recompensa positiva, entonces el sistema potenciará ese tipo de acciones y, por el contrario, si una acción tiene una mala recompensa pues ésta deberá ser penalizada por el algoritmo. Volvamos al ejemplo en el que queremos saber si un determinado paciente, en función de

ciertas características, puede tener o no una cierta enfermedad. Nuestra variable puede ser 0 si la tiene y 1 si no la tiene. El algoritmo le asignaría al primer paciente de nuestra lista si tiene o no la enfermedad de forma aleatoria y recibirá una recompensa si acierta y una penalización si falla. En el proceso de aprendizaje el algoritmo irá mejorando progresivamente sus predicciones con los sucesivos pacientes, relacionando las características de los pacientes con la probabilidad de padecer la enfermedad.

## II.2. Algoritmos de inteligencia artificial.

Para llevar a cabo las tareas de estos paradigmas de aprendizaje la máquina ejecuta los llamados algoritmos de Inteligencia Artificial. Un algoritmo (matemático) no es más que una cantidad finita (y en muchas ocasiones ordenada) de instrucciones que permiten resolver un problema. La noción de algoritmo se remonta al año 825, cuando el matemático Muhammad ibn Musa al-Khwarizmi escribió los libros "kitāb al-ḥisāb al-hindī" y "kitāb al-jam' wa'l-tafriq al-ḥisāb al-hindī" el primero de computación y el segundo sobre como sumar y restar en aritmética india. Quizás, en nuestra formación, de los primeros algoritmos que aprendemos son el algoritmo de la multiplicación y el de la división (con aquella famosa frase que dice que, "el dividendo es igual al divisor por el cociente más al resto"). En el caso de las Ciencias de la Computación (por tanto, en Inteligencia Artificial) un algoritmo no es más que un algoritmo matemático pero cuya resolución del problema pretende realizarse mediante una máquina. No pretendemos aquí detallar la gran cantidad de algoritmos de Aprendizaje automático que existen, ni tampoco su funcionamiento. Nos limitaremos a mencionar algunos de los más importantes (con su nombre en inglés) junto con algunas de sus aplicaciones. Según el resultado que queramos obtener los algoritmos de Inteligencia Artificial los podemos clasificar en:

- Algoritmos de clasificación. En este tipo de algoritmos, de aprendizaje supervisado, disponemos de una base de datos donde nuestros elementos disponen de una serie de características, así como un valor final que indica en qué grupo se clasifica cada elemento. El objetivo de un algoritmo de clasificación es proporcionar a un nuevo elemento con

unas determinadas características (con la misma forma que las de la base de datos, pero eventualmente con valores distintos) un valor que indique en qué grupo se clasificaría. Un ejemplo de este tipo de algoritmos podría ser un sistema de clasificación de mensajes de correo para conocer si un determinado mensaje es o no fraudulento (o *spam*). Como en el resto de los tipos de algoritmos existen muchos algoritmos de clasificación. Algunos de los más conocidos son: a) Bayesiano ingenuo (*Naive Bayes*), que se utiliza en problemas médicos o en calificación crediticia bancaria, b) Árboles de decisión (*Decision Tree*), que se usa en detección de fraude o en diagnósticos de enfermedades, c) Bosques aleatorios (*Random Forest*), utilizado por ejemplo para detección de *spam*, d) Máquinas de soporte vectorial (*Support Vector Machine*), que se usa en detección de imágenes faciales o en clasificación de textos, o e) *k*-vecinos próximos (*k-Nearest Neighbors*) utilizado en clasificación de perfiles de usuarios en el sector bancario.

- Algoritmos de agrupamiento (*clustering*, en inglés). A diferencia de la clasificación, los algoritmos de agrupamiento se enmarcan en el paradigma del aprendizaje no supervisado. En este caso cada elemento de la base de datos sólo contiene las características de éstos, pero no un resultado con la clasificación. Es el sistema el que debe de ser capaz de agrupar los datos por algún tipo de similaridad. Un ejemplo sencillo sería intentar agrupar documentos de transacciones basándonos en algunas propiedades de la transacción (como el usuario, la hora de la transacción, el país, el banco de salida...) en, por ejemplo, tres grupos. En este caso el sistema agrupará todos los elementos (en este caso las transacciones) en los tres grupos atendiendo a las características de la base de datos. Una vez hecho esto será el investigador (eventualmente de manera automática con alguna otra técnica) el encargado de estudiar las características que puedan identificar a cada grupo. Quizás aquí dos de los algoritmos más conocidos son: a) *k*-medias (*k-means*) muy utilizado en análisis de sentimiento o detección de *spam* o b) Agrupamiento jerárquico (*Hierarchical Clustering*) utilizado, por ejemplo, en Análisis de redes sociales.

- Algoritmos de regresión. Este tercer tipo de algoritmos están dentro del aprendizaje supervisado. La idea central es poder predecir los valores de unas variables de salida en función de unas variables de entrada. Se utilizan habitualmente en los problemas relacionados con predicciones como son la predicción de stock o de la meteorología. Algunos de los algoritmos de regresión más importantes serían, a) la lineal, que se usa para relacionar (y por tanto predecir) los niveles de azúcar en sangre en términos de la cantidad de azúcar ingerida, b) la logística para predecir si una transacción realizada mediante una tarjeta bancaria puede o no ser fraudulenta a partir de variables como el importe de la transacción y su puntuación crediticia, o c) la multivariable, que se utiliza, por ejemplo, en análisis de comportamiento.

### II.3. El conocido ejemplo del ChatGPT.

En muchos casos, para la resolución de problemas mediante técnicas de Aprendizaje automático, se combinan técnicas (es decir, algoritmos) de diferentes paradigmas. Este es el caso del famoso ChatGPT (de *openAI*). ChatGPT es una herramienta (con apariencia sencilla de chat) que utiliza: a) modelos de procesamiento de lenguaje natural (conocidos como *Large Language Models*, LLM); b) un revolucionario método de autoaprendizaje (ChatGPT aprendió a partir de entrenar una versión previa GPT-3) y c) una técnica de Aprendizaje por refuerzo basada en la retroalimentación humana. Vamos a explicar brevemente su funcionamiento porque esto nos permitirá ver algunas de las limitaciones de los métodos, así como algunos de sus problemas. Inicialmente el sistema utiliza LLM que, a pesar de ser conocidos desde hace muchos años, están siendo muy utilizados en la actualidad por el gran aumento de la capacidad de cálculo computacional y por la gran cantidad de datos (textos en este caso) disponibles (en Internet) para el aprendizaje. La idea de los LLM es que a partir de una frase el sistema sea capaz de predecir cuál sería la siguiente palabra de la frase. Además de los LLM el programa utiliza también otro modelo de lenguaje natural (llamado *Masked Language Model*, MLM) cuyo objetivo no es saber cuál es la siguiente palabra sino cuál sería la palabra que falta (quizás en el centro de la frase). Estos dos modelos tienen sus limitaciones porque en muchas ocasiones

hay muchas palabras posibles (y válidas) que permiten completar una frase con lo que el sistema no sería capaz de discernir entre diferentes posibilidades, todas válidas, pero cuyo significado puede ser completamente distinto: por ejemplo, en la frase "Roger... las flores" tan válida sería la opción "Roger ama las flores" como "Roger odia las flores". Y aquí es donde interviene el denominado "*self-attention model*" que se basa en los llamados *Transformers* (creados en 2017 por Google Brain). Esta técnica elimina la limitación secuencial de los métodos anteriores de manera que todas las palabras de un texto se tratan de manera simultánea permitiendo al modelo ir dando mayor importancia a unas partes del texto frente a otras. Con la utilización de estos modelos GPT-3 aumentó en capacidad de procesamiento y en número de relaciones (el tamaño fue de alrededor de 200 veces el tamaño de su predecesor GPT-2, todo esto en cuestión de un año). Sin embargo, GPT-3 tenía una serie de problemas importantes. Además de tener un razonamiento limitado y haber sido entrenado con una cantidad muy grande de datos, aunque insuficientes (limitando la precisión del modelo), tenía dos problemas íntimamente relacionados con la Inteligencia Artificial Explicable:

- El entrenamiento de GPT-3 se hizo a través de grandes cantidades de texto de Internet que contienen, en muchas ocasiones, sesgos de tipo cultural, racial, político...
- El modelo se ajusta eligiendo el valor de muchos parámetros, lo que hace difícil entender el funcionamiento del modelo, así como esta toma sus decisiones. En definitiva, se trata de un modelo poco transparente.

Y este es el punto de partida de ChatGPT. Para la solución de las limitaciones de GPT-3, en un primer paso se introduce la intervención humana en el proceso de entrenamiento con el objetivo de otorgar unos estándares de calidad a las respuestas. Esto se hace a partir de las respuestas y valoraciones proporcionadas por los propios usuarios del programa. En esta fase final es en la que aparece el Aprendizaje por refuerzo. Cuando el sistema proporciona una respuesta, el modelo genera una recompensa que evalúa la calidad de ésta (en función de varios criterios como, por ejemplo, la coherencia de la respuesta). Si la respuesta es considerada por el modelo como buena, deberá de ser repetida en el

futuro mientras que, en otro caso, el modelo debe de evitar proporcionar una respuesta similar a la generada. Sin embargo, a pesar de su buen funcionamiento, ChatGPT sigue teniendo algunos problemas. Quizás uno de los más conocidos es el de las llamadas alucinaciones (*hallucinations*, en inglés). Este problema no es exclusivo de ChatGPT, sino de todos los algoritmos relacionados con el procesamiento del lenguaje. Este concepto hace referencia a determinadas situaciones en las que el algoritmo proporciona como resultado informaciones falsas o no contrastadas por los datos. Este problema ocurre por diferentes razones. Por una parte, porque los algoritmos son entrenados con una cantidad insuficiente de datos o con datos no lo suficientemente limpios. En segundo lugar, porque las preguntas que se hacen son demasiado amplias (o vagas), o tienen diferentes contextos posibles de aplicación. En este sentido, es importante destacar que ChatGPT no entiende el contenido de nuestras preguntas, ni es capaz de realizar razonamientos ni cálculos. Se limita a proporcionar respuestas basadas en lo aprendido a partir de la base de datos de entrenamiento. Un ejemplo sencillo se puede observar en la resolución de un problema de matemáticas. Ante una pregunta de resolver un determinado problema, ChatGPT es capaz de explicar perfectamente la metodología necesaria para resolver el problema, pero los cálculos concretos (es decir los resultados) pueden no ser correctos. Además de por los problemas de precisión, o por el propio daño en la tecnología que puede producir el hecho de que las conversaciones sean poco precisas o coherentes, dos problemas graves están relacionados con el uso de ésta en contextos críticos como la medicina o el derecho, y con la contribución de estos errores a la propagación de la desinformación (las conocidas *fake news*). Para evitar este tipo de problemas, una de las primeras líneas de trabajo es mejorar los datos que utilizamos en los entrenamientos. Mejorando la calidad (evitando los sesgos de los datos) y la variedad de estos datos, los algoritmos podrán proporcionar respuestas más precisas y coherentes. En esto nos centraremos en la siguiente sección de este artículo. La segunda línea en este sentido está centrada en la mejora y refinamiento de las arquitecturas de los algoritmos, desarrollando técnicas de modelización más avanzadas y, sobre todo, explicables, para que permitan tener en todo momento el control sobre qué hacen los algoritmos, cómo lo hacen y cómo toman sus decisiones. Este será el objetivo de la cuarta sección del trabajo.

Mejorando la calidad (evitando los sesgos de los datos) y la variedad de estos datos, los algoritmos podrán proporcionar respuestas más precisas y coherentes.

## III. El sesgo (bias) en los datos.

### III.1. La importancia de los datos: el ejemplo del programa COMPAS.

Ahondando en la importancia de los datos en los procesos de Inteligencia artificial, en general, y del Aprendizaje automático en particular, vamos a comenzar esta sección con un conocido ejemplo real muy relacionado con la administración pública (en este caso americana): el software COMPAS (acrónimo del inglés, *Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*). Este programa es una de las herramientas que utiliza el sistema judicial de Estados Unidos de evaluación de riesgo. La idea es que este algoritmo debe ayudar a los jueces americanos a decidir si una persona que ha sido detenida debe entrar en prisión hasta que se celebre el juicio o, por el contrario, debe quedar libre a la espera de éste. Más concretamente, el sistema proporciona a la persona una puntuación de riesgo (un resultado numérico entre 1 y 10) que va desde el alto riesgo, que implicaría la entrada en prisión por la alta probabilidad de que la persona cometa un nuevo delito, hasta el bajo riesgo, que implicaría la libertad de la persona detenida. Para obtener esta puntuación el sistema se alimenta de una base de datos de detenciones previas (es decir, estamos hablando de un modelo de aprendizaje supervisado). Y aquí aparece el primer problema: el sesgo en los datos que puede suponer la aparición de falsos positivos. En efecto, según la ley de COMPAS para la puntuación de riesgo, el algoritmo no introduce la raza o el sexo como características que puedan influir en el resultado. Sin embargo, la policía tiene un historial desproporcionado de arrestos de minorías raciales, así como de manipulación de datos. Además, los nuevos arrestos de reincidentes ocurrían, a menudo, por culpa de infracciones técnicas como, por ejemplo, no comparecer ante el tribunal, y no por la reincidencia en la actividad delictiva. De hecho, en 2016, la organización ProPublica demostró, usando los resultados proporcionados por COMPAS (es decir la puntuación de riesgo) sobre 7200 personas detenidas en el condado norteamericano de Broward durante los años 2013 y 2014 (y teniendo en cuenta el nombre,

la raza, la edad y la puntuación), que los resultados tenían un claro sesgo de carácter racial. El análisis y datos completos de ProPublica pueden ser consultados en <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm>.

### III.2. El origen y los tipos de sesgo en los datos.

Cuando se aborda un problema utilizando técnicas de Inteligencia artificial, el primer paso es el trabajo relacionado con la base de datos que vamos a utilizar para el entrenamiento: ¿cómo conseguir los datos? ¿de qué fuentes? ¿cómo estructurarlos? ¿cómo limpiarlos?... Es éste un trabajo ingrato y poco reconocido, pero que es la clave para que un problema pueda ser abordado con este tipo de técnicas. En muchas ocasiones (indudablemente en más de las que nos gustaría) los datos pueden producir discriminaciones, que pueden ser intencionadas o no. Lo más frecuente es que se dé la segunda situación, dado que se producen en muchas ocasiones por un mal tratamiento inicial de los datos que vamos a utilizar. En este sentido, el origen del sesgo en los datos se podría clasificar en tres grupos:

- Los relacionados con la adquisición de los datos, que pueden tener ya un sesgo o simplemente estar mal equilibrados, no siendo representativos de la población que se quiere estudiar discriminando a determinadas minorías (como en el caso de COMPAS).
- Los relacionados con las características que describen los elementos de la base de datos, bien porque haya menos características de las necesarias, bien porque haya demasiadas variables correlacionadas que puedan producir sesgos ocultos.
- Finalmente, los relacionados con la definición o el etiquetado de la variable (o de las variables) objetivo, ya sea por errores humanos o técnicos.

### III.3. Evitando el sesgo en los datos: hacia una Inteligencia Artificial Explicable.

Las llamadas métricas de equidad o de justicia (*fairness*, en inglés), esencialmente lo que pretenden es producir algoritmos cuyos resultados sean independientes de una familia de variables consideradas sensibles para el problema a abordar, pero que no estén completamente relacionadas con él.

En los últimos cinco años han aparecido numerosos trabajos sobre las llamadas métricas de equidad o de justicia (*fairness*, en inglés), que esencialmente lo que pretenden es producir algoritmos cuyos resultados sean independientes de una familia de variables consideradas sensibles para el problema a abordar, pero que no estén completamente relacionadas con él. Muestra de este interés es la concienciación de las grandes tecnológicas como IBM, que en 2018 introduce la librería de Python, AI Fairness 360, con diferentes algoritmos para reducir los sesgos; en el mismo sentido, Google publica en el año 2019 una familia de herramientas en Github para evaluar la justicia de los algoritmos; más discutible es quizás el caso de Facebook que en 2018 publica que hace uso de la herramienta *Fairness Flow* para detectar sesgos en su sistema, pero cuyo código no está disponible. Estas métricas de equidad se pueden (y se deben) aplicar en diferentes partes del proceso: en el momento inicial para analizar los datos que vamos a utilizar para el entrenamiento, durante el propio proceso de entrenamiento y finalmente, cuando el modelo ya está en funcionamiento, para evaluar sus resultados tanto a corto como a medio o largo plazo.

Técnica de *Reweighting*, que se basa en la idea de aplicar ciertos pesos para balancear posibles errores de representación en alguna característica de nuestros datos.

Si nos centramos en el inicio del proceso, es decir, en el uso de las métricas de equidad en la base de datos, el preprocesamiento de los datos pretende eliminar (o al menos disminuir) la información sobre determinadas características de los datos que pueden producir un comportamiento injusto del algoritmo, pero intentando que, al mismo tiempo, se alteren los datos lo menos posible. Aquí una de las técnicas que se aplican es la llamada Técnica de *Reweighting*, que se basa en la idea de aplicar ciertos pesos para balancear posibles errores de representación en alguna característica de nuestros datos (por ejemplo, si tenemos una variable de género en la que las mujeres están menos representadas que los hombres).

En otras ocasiones el sesgo se puede corregir durante el propio entrenamiento del algoritmo. Esto puede hacerse, por ejemplo, incluyendo determinadas restricciones como podrían ser un umbral en el número de falsos positivos o el de falsos negati-

vos. En este sentido, para evaluar cómo de justo puede ser nuestro algoritmo, suelen medirse tres criterios: a) la independencia de las características del modelo en el resultado, b) la separación de dichas características para poder, por ejemplo, en el caso de clasificadores binarios, separar los positivos de los negativos y que no haya muchos falsos positivos y, c) la suficiencia en la distribución de las características. Es decir, que los grupos estén equilibrados.

Para todo ello hay disponibles diferentes métricas que tienen como punto de partida la llamada matriz de confusión, que es una matriz que en la primera columna tiene el vector formado número de verdaderos positivos (VP) y de falsos positivos (FP) mientras que en la segunda columna es el vector de falsos negativos (FN) y de verdaderos negativos (VN). Los elementos que evalúan como justo nuestro algoritmo, se encuentran en la diagonal. Se trata de que los elementos que están fuera de ella sean los números más pequeños posibles (al fin y al cabo son los errores de nuestro modelo).

A partir de estos valores se pueden definir muchas métricas sencillas que evalúan la equidad de los algoritmos. Es el caso, por ejemplo, del "Valor predicho positivo" (VPP) que no es más que el número de verdaderos positivos del modelo dividido por el número total de positivos.

Matemáticamente:

$$\text{VPP} = \frac{\text{VP}}{\text{VP} + \text{FP}}$$

O la "Tasa de descubrimiento de falsos" (FDF) que es el cociente entre los falsos positivos y el total de positivos (buenos o no) que predice nuestro modelo. Matemáticamente:

$$\text{FDF} = \frac{\text{FP}}{\text{VP} + \text{FP}}$$

Estas son sólo dos de las métricas disponibles para el caso de los problemas de clasificación binaria (es decir, aquellos que sólo tienen dos resultados posibles).

## IV. La explicabilidad de la inteligencia artificial.

Tras el análisis de los datos y de sus sesgos, en esta sección nos centramos en abordar el problema de saber cómo toma sus decisiones un determinado algoritmo. En algunos casos, el saber cómo los algoritmos toman sus decisiones no es relevante para la resolución de nuestra tarea porque son problemas en los que los errores no producen altos riesgos (pensemos, por ejemplo, en un fallo en un sistema recomendador de películas o en un algoritmo de movimiento automático de la famosa "Roomba" que deja sin limpiar una determinada zona de nuestro salón). Sin embargo, en muchas ocasiones, y sobre todo cuando hablamos de problemas relacionados con la administración pública, el conocimiento no solamente del resultado sino de dónde proviene puede ayudarnos a predecir errores en el procedimiento del aprendizaje, convirtiéndose en una característica de vital importancia para los modelos. No pretendemos en esta sección explicar con detalle los métodos XAI sino más bien dar una visión general de los conceptos implicados, así como hablar de alguna de las soluciones que existen en la actualidad.

### IV.1. La Inteligencia Artificial Explicable (XAI).

Cuando se habla de XAI aparecen diferentes conceptos muy relacionados entre ellos pero que en ocasiones producen cierta confusión. Por este motivo comenzaremos esta sección diferenciando unos términos de otros:

- La Comprensibilidad (*Understandability*) hace referencia al entendimiento de las características del modelo sin conocer el proceso y el procedimiento internos implicados en la toma de decisiones. Este término intentaría dar respuesta a la pregunta "¿Cómo funciona el modelo de IA?".
- La Interpretabilidad (*Interpretability*) se refiere, sin embargo, a la comprensión del funcionamiento interno del algoritmo. Intenta proporcionar unas razones claras y lógicas sobre las decisiones que toma el algoritmo enfo-

cado fundamentalmente en el usuario. Pretende responder a la pregunta "¿Cuál es la decisión del algoritmo y por qué ha tomado dicha decisión?".

- Como ya hemos comentado la Explicabilidad (*Explainability*) pretende analizar mejor el procedimiento interno respondiendo a la pregunta "¿Cómo toma determinadas decisiones nuestro algoritmo?".
- Muy relacionados con la XAI, aparecen también los términos Ética (*Ethic*) que hace referencia a algoritmos que no incumplen ninguna normativa o regulación definida durante todo el proceso de toma de decisiones, y Responsable (*Responsible*) que exige mantener la privacidad, la imparcialidad y la ética junto con la explicación del modelo.

La Explicabilidad (*Explainability*) pretende analizar mejor el procedimiento interno respondiendo a la pregunta "¿Cómo toma determinadas decisiones nuestro algoritmo?".

La idea fundamental de las técnicas de explicabilidad en Inteligencia artificial es que no sea necesario sacrificar el rendimiento de un determinado algoritmo para entender su funcionamiento. La gran mayoría de los algoritmos presentados en la primera sección son interpretables en mayor o menor medida. El único que no es explicable es el de los k-vecinos más próximos. Veamos un ejemplo sencillo de cómo se haría interpretable un algoritmo conocido: el algoritmo de regresión logística. Este modelo no es más que un modelo lineal en el que la salida es, simplemente, una probabilidad. Supongamos, por ejemplo, que disponemos de una base de datos formada con las siguientes características de una persona: edad, género (en binario 0 si es hombre y 1 si es mujer), ingresos (en euros por mes), situación laboral (de nuevo en binario 0 si es desempleado y 1 si es empleado) y cantidad de miembros en la unidad familiar. Queremos crear un sistema que, a partir de esos datos, nos diga si una determinada persona tiene o no derecho a ayuda. Es decir, el sistema sólo tiene un valor de salida (variable objetivo) que es 0 si tiene derecho o 1 si no lo tiene.

Nuestro modelo, que es de tipo lineal, comienza ponderando las entradas de nuestra base de datos:

$$f(\text{edad}, \text{gen}, \text{ing}, \text{sit}, \text{miem}) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{edad} + \alpha_2 \text{gen} + \alpha_3 \text{ing} + \alpha_4 \text{sit} + \alpha_5 \text{miem},$$

y, a continuación, calcularíamos una probabilidad con la fórmula de la función logística:

$$p(\text{edad, gen, ing, sit, miem}) = \frac{1}{\exp(-(\alpha_0 + \alpha_1 \text{edad} + \alpha_2 \text{gen} + \alpha_3 \text{ing} + \alpha_4 \text{sit} + \alpha_5 \text{miem})) + \exp(-(|\alpha_0| + |\alpha_1| \text{edad} + |\alpha_2| \text{gen} + |\alpha_3| \text{ing} + |\alpha_4| \text{sit} + |\alpha_5| \text{miem}))}$$

de manera que, si ésta es cercana a 0 no se le concederá la ayuda, y si es cercana a 1, sí. Supongamos ahora que introducimos los datos de una mujer en nuestro sistema y el modelo como resultado dice que no tiene derecho a la ayuda. Podríamos entonces preguntarnos cómo de relevante ha sido el género para el resultado proporcionado por el modelo. En este algoritmo la explicabilidad es fácil porque lo que tendríamos que hacer es mirar el parámetro que determina el género ( en este caso) y compararlo con el resto de los valores de los parámetros. Si este parámetro es muy distinto al resto de los parámetros, eso quiere decir que dicha variable (el género) tiene importancia en la decisión que toma el algoritmo, y por lo tanto nuestro algoritmo sería sexista.

Por supuesto en los casos reales esto no suele ser tan fácil porque tanto la cantidad de parámetros como el número de elementos en la base de datos son tan grandes que es difícil analizar los resultados. En este punto es en el que aparecen las técnicas de explicabilidad, que no son más que una familia formada por diferentes procedimientos que intentan ayudarnos a explicar las decisiones tomadas por el algoritmo a posteriori. Estas técnicas se pueden dividir en tres grandes grupos según el nivel de explicación, de implementación y finalmente de la dependencia del modelo. En el primer grupo (el nivel de explicación) pueden ser locales (cuando sólo afectan a una parte del proceso) o globales (si afectan al modelo completo). En el segundo grupo (nivel de implementación) pueden ser intrínsecos (aquellos incluidos en el propio modelo a través de parámetros, reglas o árboles de decisión) o A posteriori (*Post-hoc*, en inglés) que pueden producirse al finalizar el modelo, o también usando modelos preentrenados. Finalmente, en el último grupo (dependencia del modelo) pueden ser específicas del modelo o agnósticas, que funcionan para cualquier modelo no dependiendo de la arquitectura.

Las técnicas de explicabilidad no son más que una familia formada por diferentes procedimientos que intentan ayudarnos a explicar las decisiones tomadas por el algoritmo a posteriori.

## IV.2. Algunas técnicas de explicabilidad.

LIME es el acrónimo de *Local Interpretable Model Agnostic Explanations* y se trata de un algoritmo genérico (pretende ser útil para todos los métodos de IA) cuyo objetivo principal es explicar la importancia de los datos de entrada en los resultados proporcionados por el modelo. Se trata de un modelo simple, bastante rápido (frente a otros modelos) y en cierto sentido bastante intuitivo. A modo de receta el algoritmo funciona de la siguiente manera:

- Seleccionamos la variable (o variables) sobre la que queremos explicar el resultado de nuestro algoritmo. Por ejemplo, la variable sexo del ejemplo anterior.
- Perturbamos los datos con los que vamos a entrenar nuestro modelo para obtener nuevos resultados (ficticios). Tomamos por ejemplo los datos de una mujer y, aleatoriamente, cambiamos algunos de los datos.
- Se utiliza el modelo de aprendizaje automático original para hacer predicciones en las muestras perturbadas.
- Ponderamos las nuevas muestras según la proximidad a la variable que estamos estudiando. Es decir, calculamos un peso que proporcione más peso a resultados ficticios que sean más cercanos a los originales.
- Entrenamos un nuevo modelo ponderado e interpretable en el conjunto de datos con las variaciones (por ejemplo, un modelo de regresión logística como el anterior). Este modelo interpretable debe ser capaz de explicar el comportamiento local del modelo original en el entorno de la variable seleccionada.
- Analizamos la predicción obtenida con el modelo. El modelo interpretable entrenado se utiliza para explicar la predicción del modelo original en las variables de datos seleccionadas. Esto puede realizarse mostrando la contribución relativa de cada característica en la predicción.

LIME es un "modelo-agnóstico" es decir no depende del tipo específico de modelo de aprendizaje automático que se esté explicando. Puede utilizarse con modelos de caja negra, como Máquinas de soporte vectorial (SVM), sin necesidad de conocer la estructura interna del modelo. En este sentido, la idea subyacente en LIME es que, a nivel local, el comportamiento del modelo complejo puede aproximarse de manera efectiva mediante un modelo más simple, que sea más fácil de entender y explicar. Este enfoque es útil para generar explicaciones interpretables en casos en los que la opacidad del modelo original es una preocupación, como en aplicaciones críticas o sensibles.

Veamos cómo funcionaría un ejemplo de detección de *spam* en correos electrónicos. Imaginemos ahora que nuestra base de datos está formada por textos (cada fila sería un correo) y cada columna tendría como valor un 1 si la palabra aparece en el texto del correo y un 0 si ésta no aparece. Supongamos por ejemplo dos mensajes. El primero "Puede pasar a recoger el pedido" clasificado como normal y el segundo "Canjee su premio" clasificado como spam.

La matriz original sería:

	Puede	Pasar	A	Recoger	Su	Pedido	Canjee	Su	Premio
$m_1$	1	1	1	1	1	1	0	0	0
$m_2$	0	0	0	0	0	0	1	1	1

Ahora crearíamos una perturbación de los datos, por ejemplo, del segundo mensaje:

	Canjee	Su	Premio
$p_1$	1	0	0
$p_2$	0	1	1
$p_3$	1	0	1
$p_4$	0	0	1
$p_5$	1	1	0

De cada una de estas perturbaciones calcularíamos la probabilidad pronosticada de que el mensaje sea *spam* usando un modelo interpretable como, por ejemplo, los Bosques aleatorios, muy uti-

lizados en este tipo de análisis. Calculamos, también, una columna de pesos que indicaría cómo de cerca está el mensaje original ( $m_i$ ) respecto de cada perturbación ( $p_i$ ). Esto se podría calcular como 1 menos la proporción de palabras que han sido eliminadas. En nuestro caso si se eliminó una palabra sería  $1 - 1/3 = 0.66$  y si se eliminaron dos  $1 - 2/3 = 0.33$ . Con todo esto compararíamos los datos del modelo original con el interpretable.

Estos métodos generales no son siempre lo suficientemente eficientes. En este sentido, no cabe duda de que uno de los algoritmos de Aprendizaje automático más conocidos pero que a su vez ha tenido más críticas por su falta de explicabilidad son las Redes neuronales artificiales. Una red neuronal artificial imita el funcionamiento de las redes neuronales naturales. Básicamente las redes neuronales artificiales están formadas por unas unidades simples de proceso (llamados nodos y que harían el papel de las neuronas), distribuidas en diferentes capas e interconectadas entre ellas de manera que cuando los datos pasan por los nodos son procesados (utilizando fórmulas matemáticas) y envían (o no, como pasa con los impulsos eléctricos que conectan las neuronas del cerebro) un resultado a las neuronas de la capa siguiente. Al final la última capa produce un resultado que sería el valor (o valores) de salida de la red. Para obtener una predicción, una red neuronal artificial necesita millones de operaciones matemáticas, dependiendo de la arquitectura de la red (es decir del número de capas y del número de neuronas en cada capa), con lo que hay pocas posibilidades de que una persona pueda seguir los pasos entre las entradas y la salida que proporciona la red. Este es el motivo por el que se habla de que las redes neuronales son cajas negras (*black box*), porque son modelos basados en una arquitectura de parámetros ocultos que conllevan un procedimiento desconocido en la toma de decisiones de la red. En contraposición, tenemos los modelos de cajas blancas (*white box*) cuando disponemos de una información completa tanto de la arquitectura como de sus parámetros, o de caja transparente (*transparent box*), cuando el modelo puede explicar su diseño y parámetros por sí mismo siendo esta justificación lo suficientemente buena para el usuario final como para permitir comprobar, evaluar y mejorar las predicciones.

Si bien es posible utilizar modelos locales y agnósticos, la particularidad de las redes neuronales hace que sean necesarios mo-

delos específicos. Esto es debido, entre otras cosas, a que por una parte las redes neuronales aprenden características de sus capas ocultas por lo que necesitamos herramientas especiales para descubrirlas. Y, por otra parte, el método que se utiliza para que las redes aprendan (basado en un concepto matemático llamado gradiente) puede utilizarse para aplicar métodos de interpretación que son más eficientes desde el punto de vista computacional que los métodos agnósticos del modelo que miran al modelo no internamente sino externamente.

Para terminar, citamos aquí algunas de las técnicas de Explicabilidad para Redes neuronales:

- "*SHAP (SHapley Additive exPlanations)*" es una técnica basada en la teoría de juegos que asigna contribuciones a cada característica en una predicción. Esencialmente proporciona una medida de la importancia de cada característica para una predicción específica.
- "*Layer-wise Relevance Propagation (LRP)*": LRP es una técnica que asigna relevancia a cada neurona de la red en función de la salida final. Proporciona información sobre la importancia relativa de cada unidad en la toma de decisiones.
- "*Saliency Maps*", que indica qué partes de la entrada son más influyentes en la predicción de la red.
- "*Integrated Gradients*" es otra técnica que asigna la importancia de cada característica en la predicción al integrar los gradientes a lo largo del camino de la entrada a la predicción.
- "*Feature Visualization*" permite generar imágenes que maximizan la activación de ciertas neuronas en la red. Esto puede proporcionar información sobre qué tipo de patrones está aprendiendo la red.

Como vemos, existe una amplia cantidad de técnicas de explicabilidad pero, al igual que pasa con los algoritmos, es importante

destacar que la elección de la técnica depende tanto del contexto específico del problema a abordar como de los requisitos de interpretabilidad que necesitemos. Además, hay que tener en cuenta que a medida que progresa la investigación en XAI pueden surgir nuevas técnicas y enfoques.

## V. Conclusiones.

**E**n este trabajo hemos intentado hacer un esbozo de la situación actual en relación a las aplicaciones de la inteligencia artificial y sus diferentes modalidades, aunque sin pretender ser exhaustivos. El conocimiento de los elementos básicos de esta nueva tecnología por parte del público general puede ser útil para aportar argumentos fundados en las discusiones sobre el alcance de la inteligencia artificial y sus riesgos, sobre los que a menudo se distorsionan considerablemente los efectos y, sobre todo, las características específicas del riesgo que implica la inteligencia artificial.

En primer lugar, como cualquier otra tecnología, el riesgo social de su utilización tiene que ver con el uso particular que se le dé, y no con la tecnología en sí misma. A menudo, el argumentario que se presenta, sobre todo por parte de intelectuales y científicos no conocedores de los aspectos técnicos de la inteligencia artificial, parece dar a entender que puede haber algo "esencialmente maligno" en los algoritmos y programas. Pero debe entenderse que estos instrumentos pueden tener o no efectos perniciosos exclusivamente en la proporción en que sus diseñadores tengan una intención de producir un sesgo o, más habitualmente, en que los datos con los que se alimenta la tecnología estén sesgados, bien por el método de recolección utilizado, bien por otras causas. La inteligencia artificial no es ni buena ni mala, no existe un peligro oculto que pueda convertirla en un elemento destructivo, siempre que sus diseñadores controlen los resultados de sus algoritmos (sobre los que, en contra de lo que el público en general puede pensar, suelen tener perfecto dominio), y sobre todo la calidad y ausencia de sesgo en los datos que se utilizan para alimentarlos.

Estos instrumentos pueden tener o no efectos perniciosos exclusivamente en la proporción en que sus diseñadores tengan una intención de producir un sesgo o, más habitualmente, en que los datos con los que se alimenta la tecnología estén sesgados.

De ahí la importancia de la explicabilidad en los algoritmos, concepto que hemos intentado exponer con claridad, y del proceso de recopilación y el control del sesgo en los datos. La explicabilidad debe ser un instrumento para la transparencia en la aplicación de la inteligencia artificial; con ella es perfectamente viable el control de las consecuencias de la aplicación de los algoritmos. La inteligencia artificial no es (o, al menos, no tiene por qué ser) ese caballo desbocado que a menudo pintan los medios de comunicación.

## Bibliografía.

-ALICIOGLU, Gulsum and SUN, Bo. "A survey of visual analytics for Explainable Artificial Intelligence methods", *Computers & Graphics*, Volume 102, 2022, Pages 502-520. <https://doi.org/10.1016/j.cag.2021.09.002>.

-SALEEM Rabia, YUAN Bo, KURUGOLLU, Fatih, ANJUM, Ashiq and LIU, Lu. "Explaining deep neural networks: A survey on the global interpretation methods", *Neurocomputing*, Volume 513, 2022, Pages 165-180. <https://doi.org/10.1016/j.neucom.2022.09.129>.

-<https://christophm.github.io/interpretable-ml-book/>

-<https://www.iic.uam.es/innovacion/inteligencia-artificial-responsable-sesgos-y-explicabilidad/>

-CALABUIG, JM, GARCIA. RAFFI, LM and SÁNCHEZ PÉREZ, EA (2021). "Aprender como una máquina: introduciendo la Inteligencia Artificial en la enseñanza secundaria", *Modelling in Science Education and Learning*, Volume 14(1), Pages 5-14. <https://doi.org/10.4995/msel.2021.15022>

## Resumen.

**E**n la primera parte de este trabajo abordamos (de una manera divulgativa) la situación actual de la inteligencia artificial (IA) y

sus modalidades, destacando la importancia de comprenderla para argumentar adecuadamente sobre sus riesgos y alcances. Presentamos brevemente el funcionamiento de ChatGPT y concluimos dicha parte hablando sobre el sesgo de los datos (ejemplificado con el caso del programa COMPAS). Teniendo en cuenta que el peligro de la IA radica en su uso específico y no en la tecnología, en la segunda parte (de carácter más técnico) nos adentramos en la llamada Inteligencia Artificial Explicable (XIA) que intenta responder a la pregunta "¿Cómo toma sus decisiones un determinado algoritmo de IA?", presentando algunas de sus técnicas. Terminamos el trabajo con una sección de conclusiones.

## Resum.

**A** la primera part d'aquest treball, abordem (d'una manera divulgativa) la situació actual de la intel·ligència artificial (IA) i les seves modalitats, destacant la importància de comprendre-la per argumentar adequadament sobre els seus riscos i avenços. Presentem breument el funcionament de ChatGPT i conclouem aquesta part parlant del biaix de les dades (exemplificat amb el cas del programa COMPAS). Tenint en compte que el perill de la IA resideix en el seu ús específic i no en la tecnologia, a la segona part (de caràcter més tècnic) ens endinsem en la anomenada Intel·ligència Artificial Explicable (XIA), que intenta respondre a la pregunta "Com pren les seves decisions un algorisme d'IA determinat?", presentant algunes de les seves tècniques. Acabem el treball amb una secció de conclusions.

### PALABRAS CLAVE

Inteligencia artificial, aprendizaje automático, algoritmo, inteligencia artificial explicable, sesgo datos.

### PARAULES CLAU

Intel·ligència artificial, aprenentatge automàtic, algorisme, intel·ligència artificial explicada, biaix dades.



# La transparencia pública: un desafío para la gobernanza

ADELA ROMERO TARÍN

Profesora de Ciencia Política y de la Administración y Directora del grupo permanente de investigación "Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas" de la Universidad de Alicante

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y Director Honorífico del grupo permanente de investigación "Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas" de la Universidad de Alicante

## Sumario.

I. BREVE INTRODUCCIÓN. II. UNA ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN: ASPECTOS GENERALES. III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA.

## I. Breve introducción.

La gobernanza, como es sabido, es un nuevo paradigma de las Ciencias sociales iniciado a partir de la crisis del Estado del Bienestar de los años setenta del siglo pasado. En la actualidad, la gobernanza propone una actuación activa y participativa de la sociedad civil organizada para legitimar a los gobiernos democráticos en las decisiones y acciones de las políticas públicas. Hoy, no sólo basta la legalidad y el cumplimiento del Estado de Derecho y de la representación política legítima de los gobiernos fruto de las elecciones libres y competitivas, sino que además hace falta que estos compartan, se relacionen, dialoguen y pacten todas sus decisiones con la ciudadanía y la sociedad civil.

En la actualidad, la gobernanza propone una actuación activa y participativa de la sociedad civil organizada para legitimar a los gobiernos democráticos en las decisiones y acciones de las políticas públicas.

La gobernanza a su vez es una manifestación relevante de la democracia de calidad y de la llamada democracia participativa, complementaria pero no sustitutiva de la democracia representativa.

Ante todo, la gobernanza es la expresión de la relación, del diálogo, de la colaboración y de la codecisión plural y democrática gubernamental entre todos los representantes de la sociedad civil y de sus intereses. La gobernanza a su vez es una manifestación relevante de la democracia de calidad y de la llamada democracia participativa, complementaria pero no sustitutiva de la democracia representativa. Una visión y praxis adecuada de la gobernanza permite huir de las autocracias, de los populismos, y de la polarización política, consolidando y fortaleciendo la así llamada democracia liberal y pluralista.

Para que la gobernanza sea real y eficaz, y no meramente formal y/o simbólica, son un requisito imprescindible y mínimo las virtudes de la lealtad, la confianza y la claridad mutua. Por tanto, la transparencia pública es un instrumento clave para mediar hacia el paradigma de la gobernanza.

Este artículo tiene como objetivo principal indagar sobre la exigencia de la transparencia y la gobernanza. Para ello, además también se propone reflexionar sobre los aportes que las políticas públicas y el Buen gobierno impulsan a favor de una participación ciudadana activa y deliberativa. El contenido se estructura de forma deductiva empleando una metodología descriptiva e histórica desde la perspectiva cualitativa.

Sin perjuicio de lo anterior, la transparencia es la antítesis de la opacidad. Un gobierno que no sea responsable y rinda cuentas sobre las decisiones y acciones políticas no avanza hacia la calidad democrática. Es decir, un gobierno será democrático sólo si hay acceso a la información y la transparencia pública, y obviamente, no practica la ocultación, ofrece obstáculos, o genera confusiones y acciones fraudulentas en las acciones político-administrativas. Para ello, el Buen gobierno está en la lucha contra la corrupción, y se acompaña de la transparencia y de la ética, principalmente, pero también de la integridad, de la receptividad y de la responsabilidad pública. Para Canales Aliende y Romero Tarín (2018) de manera sustantiva, las principales características del Buen gobierno que ofreció el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2017, fueron las siguientes: a) la existencia de un estado de derecho; b) legitimidad por la elec-

El Buen gobierno está en la lucha contra la corrupción, y se acompaña de la transparencia y de la ética, principalmente, pero también de la integridad, de la receptividad y de la responsabilidad pública.

ción, lo cual implica representación y participación política, mediante elecciones libres; c) transparencia y rendición de cuentas, junto a una capacidad de desempeño público, eficiencia y eficacia de los gobernantes; d) visión y misión estratégica a través de una acertada dirección; e) equidad, en referencia a un desarrollo integral, no solo crecimiento económico sino también social y cultural, junto a una distribución territorial y personal de la renta; y por último; f) pluralismo, y el respeto a las minorías. Ahora bien, todas estas notas características impulsan la idea-fuerza de la modernización y la transparencia administrativa orientadas hacia un cambio de visión, de cultura y de estrategia de la buena gobernanza o del Buen gobierno.

Con todo ello, a su vez, la transparencia es complementaria de otros fenómenos públicos como son la prevención y la lucha contra la corrupción y la malversación pública. La transparencia pública implica la regulación legal de la misma y la tipificación de sus obligaciones, pero también es un derecho de la ciudadanía. Existen numerosas declaraciones, recomendaciones, y normas de carácter internacional regulando la transparencia, su contenido y manifestaciones, que, sin perjuicio de la adhesión de los Estados, deben positivizarse e incluirse dentro de su ordenamiento jurídico. La doctrina jurídica de forma unánime califica al derecho de la transparencia pública, dentro de la cuarta "ola" o fase de los derechos humanos o derechos fundamentales.

La transparencia pública, además de ser de aplicación total, afecta y obliga a todos los actores e instituciones de los Estados sin excepciones, ni privilegios, ni limitaciones. Pero especialmente estimamos, que existen tres ámbitos o sectores donde su aplicación a veces es parcial o incluso inexistente, por lo que se les debe prestar especial atención, y son los siguientes: a) el llamado "Gobierno del gobierno" (Aguilar Villanueva, 2013), o lo que es lo mismo *la caja negra* del gobierno, cómo decide y actúa internamente y en ocasiones de forma opaca, b) la "casta política y administrativa", es decir las élites políticas y administrativas, que no solo se esconden del control, sino que también, además practican las llamadas *puertas giratorias* con total desvergüenza y sin aplicar el sistema legal de incompatibilidades establecidas (Jaurest, 2018); y c) los grupos de presión de diverso tipo.

El Buen gobierno, en la misma línea de lo comentado sobre la transparencia, debe tener una visión a medio y largo plazo, y para ello, debe ser estratégico y prospectivo, anticipándose a las posibles problemáticas existentes, logrando una mayor transparencia y unas políticas públicas satisfactorias para la ciudadanía. Uno de sus principales obstáculos es la corrupción política y administrativa. La corrupción enraizada en la cultura política y administrativa produce una desafección y una deslegitimación progresiva hacia las instituciones públicas por parte de los ciudadanos, que las debilita y desarraiga a la sociedad de los valores públicos.

Por tanto, el Buen gobierno es el camino para lograr la democracia plena, deliberativa, reflexiva, transparente y de calidad que ya planteaban hace unos años Held (1997), Levitsky y Ziblatt (2021), y Fukuyama (2022) entre otros. Las notas más relevantes que definen el Buen gobierno son, sin duda, la participación ciudadana, la asimilación de una ética pública y la exigencia de la eficiencia. Este busca nuevas fórmulas para interactuar entre los actores públicos y privados, y favorece la paulatina incorporación de la democracia participativa y deliberativa a través del debate, el diálogo y la reflexión comunitaria retornando la confianza en las instituciones. Además, para Romero Tarín (2022) es un medio preventivo frente a los peligros de la corrupción, los populismos y las tecnocracias disfuncionales. La combinación de los valores, de la ética y de la política que desarrolla, refuerza a la democracia reivindicando su empoderamiento frente al mercado, y los grupos de interés.

Ahora bien, apoyada en el Buen gobierno, la transparencia ha reclamado, además: un cambio organizativo profundo; un cambio en la cultura política; un liderazgo adecuado a su contexto; una potenciación de la participación ciudadana para hacer realidad el capital social, y la exigencia de una buena información y comunicación públicas que faciliten la transparencia (Canales Aliende y Romero Tarín, 2017).

Para seguir avanzando en la cuestión que nos ocupa, se debe establecer el marco normativo y los avances producidos desde inicios del nuevo siglo. En 2013, con la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la infor-

mación pública y Buen gobierno (BOE, 2013) de ámbito nacional, se señala que la transparencia no solo responde a un problema de legalidad sino también a una visión y contenido esencialmente políticos. En su preámbulo se aclara que los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de Buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo para ello una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y también se favorece el crecimiento económico. Esta ley es fruto del Libro Blanco de la Gobernanza aprobado por la Comisión Europea de 2001, dando un primer paso hacia un marco programático y normativo sobre la transparencia y el Buen gobierno para los países miembros y sus instituciones. En suma, es obvio pensar que la transparencia es un pilar básico para la exigencia de una democracia de calidad, es una viga en la que se asientan todos los niveles de la sociedad que impulsa la equidad social y la eficiencia económica.

## II. Una especial consideración de la transparencia y de los grupos de presión: aspectos generales.

El crecimiento equilibrado de la economía y de la sociedad a partir de justas decisiones e implementaciones gubernamentales responde al modo de la gobernanza. Es el paradigma al que anhelamos llegar desde los últimos cincuenta años, pues se aleja de un pensamiento neoliberal o pensamiento único. La gobernanza se orienta hacia una concepción pluridimensional y deliberativa, que supera la dicotomía mercado-Estado de décadas pasadas. La exi-

La gobernanza se orienta hacia una concepción pluridimensional y deliberativa, que supera la dicotomía mercado-Estado de décadas pasadas.

gencia de transparencia en este paradigma presupone una descentralización de tareas y responsabilidades y la aplicación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, lo que ha puesto en el foco de atención a los grupos de interés o presión (Navarro Gómez, 2016). Pero ¿cómo se relacionan los grupos de presión con la transparencia y el Buen gobierno? Los grupos de presión o lobbies gozan de una imagen de dudosa integridad por estar rodeados de un aspecto clandestino que preocupa a la integridad y honestidad de su ejercicio. Estos están dispuestos a intervenir en las tomas de decisión sobre las políticas públicas para influir en su decisión final con el fin de lograr sus objetivos, por esta razón se relacionan con la transparencia y el Buen gobierno.

Para Medina y Nonell (2016: 130), en el contexto nacional el objetivo de los grupos de presión es estar presentes en todos los niveles de gobierno siguiendo la lógica del consumo político, es decir, aprovechar estratégicamente el mejor punto de creación de alianzas para lograr sus objetivos sin importar demasiado la repercusión que ello tenga sobre la construcción política de la región. Lo relevante para los grupos será conseguir la coordinación multinivel de sus estrategias de influencia.

Esta noción sobre el proceso de las políticas públicas hace referencia a las interacciones, alianzas y conflictos en un marco institucional específico entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada (Subirats *et al.*, 2012:37) y los grupos de presión quieren influir para escorar la decisión hacia su interés o beneficio; en cambio, Muller (2006) entiende las políticas públicas como una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o, incluso los grupos de presión) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones. No cabe lugar a dudas, que la acción de los lobbies está siendo un tema de debate por la mayoría de los expertos y foros especializados en el análisis de políticas públicas, como son entre otros: Pierre y Peters (2000) y Fontaine (2015).

Estos grupos de presión tienen intereses propios o particulares, generalmente suelen estar bien organizados, plantean a corto

plazo su interés por objetivo a conseguir y son poseedores de redes de influencia o de una posición relevante en el sector económico, político o social que le da acceso al proceso de toma de decisión o a la arena política para influir en la decisión final.

A nivel administrativo autonómico, la Comunitat Valenciana consideró regular a los lobbies, aprobando la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés (BOE, 2018). En su preámbulo se pone de manifiesto que: "la actuación de grupos de interés ante los poderes públicos es legítima, siempre que se dé dentro de un marco que garantice la correcta información de sus prácticas a la ciudadanía, ya que puede aportar a los procesos de elaboración de las políticas públicas y de los proyectos normativos una mejor comprensión de la problemática sobre la que se quiere incidir y de los aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de actuar en un ámbito determinado.

Se trata, al fin y al cabo, de una forma de ejercicio de los mecanismos de participación en los asuntos públicos que permite un intercambio de informaciones y de puntos de vista que puede ser provechoso para el interés general siempre que se confirme su veracidad y se contraste con los de las otras partes implicadas (...) lo que motiva la elaboración de esta ley, cuyo objetivo es que esa capacidad de influencia quede sometida a exigencias de transparencia y a un código de conducta que incluya las prácticas y actitudes que deben seguir los grupos de interés en su actuación. Es fundamental, evitar la opacidad para poder garantizar el interés general y fiscalizar con buen criterio la actuación de los poderes públicos".

Además, los grupos de interés y las personas que actúen en su nombre o representación quedarán sometidos en su actuación al siguiente código de conducta de la antedicha ley reguladora de la actividad de los grupos de interés, en concreto en su artículo 12. Código común de conducta, siendo: a) Actuar de manera transparente, identificándose con su nombre o con el de la entidad para la que presten servicios; b) Facilitar la información relativa a la identidad de la persona u organización a quien representan o para la que trabajan, así como los intereses, objetivos o finalidades de esta persona, organización o de su clientela; c) Proporcionar información actualizada y no falseada en el momento de la

inscripción en el registro y mantenerla actualizada permanentemente; d) No incitar por ningún medio a las personas del artículo 2.1 a infringir la ley o las normas éticas que les sean de aplicación; e) No tratar de influir de manera deshonesta en la toma de decisiones o en la obtención de información; f) No ofrecer regalos, favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar la neutralidad u objetividad de las personas del artículo 2.1; g) Informar a las personas del artículo 2.1 con quien se relacionen de que están actuando en calidad de su inscripción en el registro de grupos de interés; h) Aceptar que la información proporcionada al registro de grupos de interés se haga pública; i) Aceptar que se hagan públicas sus actuaciones como grupo de interés, especialmente las reuniones y audiencias celebradas con altos cargos y autoridades y las comunicaciones, informes y otras contribuciones en relación con las materias tratadas; j) Cumplir las medidas adoptadas en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas por esta ley o por el código de conducta; y k) Colaborar con el órgano administrativo responsable del registro para llevar a cabo todas las actuaciones de control y fiscalización a que se refiere el capítulo tercero, proporcionando la documentación que se le requiera y facilitando la realización de cuantas acciones de comprobación e inspección sean necesarias.

Con la aprobación de estos marcos normativos, generales – internacional y europeo– y particulares –autonómicos–, se promueve el acceso a los procesos políticos de todos los actores sociales y económicos, además de que la aplicación de la regulación puede evitar una posible influencia indebida por parte de los grupos de presión, y, todo ello para, progresivamente, tornar a las instituciones y la política accesibles a la participación ciudadana, al Buen gobierno y a la transparencia.

### III. Conclusiones.

**D**urante todo el artículo se ha pretendido ofrecer un análisis de la relación entre transparencia y gobernanza, pero también entre las políticas públicas y el Buen gobierno a través de la actividad que ejercen los grupos de presión.

El paradigma de la gobernanza, entre otros elementos, se centra en los ciudadanos, y por ende en sus demandas. Para ello, el concepto de "cliente" queda descatalogado con el objetivo de proponer una nueva "arquitectura decisional y operativa" de la formulación de las políticas públicas mucho más plural, interdependiente y en red. El proceso de toma de decisión debe ser más horizontal y transparente entre todos los actores intervinientes, intentando minimizar y agilizar los procesos burocráticos, pero sin restarle garantía jurídica, y centrándose más, si cabe, en la eficacia y eficiencia del sector público.

Con todo ello, la transparencia en el marco de la gobernanza plantea unos valores más cooperativos y participativos entre sus actores, equilibrando la balanza entre los ámbitos de la economía y de lo social, despertando el interés de la sociedad civil organizada por conocer el cómo, para quién, cuándo y cuánto de las decisiones políticas. En el sentido antedicho, no bastarán sólo el conjunto de medidas para orientarse hacia el llamado Buen gobierno, sino que también se deberán acompañar por una transformación de la configuración y actuación de los principales actores e instituciones políticas de carácter decisorio y representativo. En particular, destacaríamos la importancia de la democracia interna junto a la transparencia de los partidos políticos; y de la capacitación meritocrática y ordenada de las élites políticas para que el sistema político administrativo logre eficazmente implementar un Buen gobierno (Romero Tarín, 2023).

Para concluir, debemos señalar también, que el marco que ofrece el Estado de Derecho debe reforzar más aquellos procesos de participación ciudadana en sus distintas fases de aplicación de políticas públicas, haciendo una mención especial a la etapa de evaluación, siendo la más transparente, reflexiva y valorativa posible. La fase de evaluación en políticas públicas coadyuva en el proceso de modernización de las Administraciones Públicas, pero también en la planificación estratégica. Con todo ello, la ciudadanía, el mercado, o sector privado, y el Estado podrían colaborar a través del acuerdo y la negociación, coordinando y articulando la participación, la información y la transparencia como principios fundamentales.

El proceso de toma de decisión debe ser más horizontal y transparente entre todos los actores intervinientes, intentando minimizar y agilizar los procesos burocráticos, pero sin restarle garantía jurídica, y centrándose más, si cabe, en la eficacia y eficiencia del sector público.

## IV. Bibliografía.

-AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando: *El gobierno del gobierno*. Universidad de Guadalajara. Guadalajara (México) 2013.

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE): Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE): Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana. 2018. Disponible en: <https://boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-967-consolidado.pdf>

-CANALES ALIENDE, José Manuel y ROMERO TARÍN, Adela: "Algunas consideraciones sobre la transparencia pública y el buen gobierno". *Revista Española de Transparencia*, núm. 5, pp. 115 - 127. 2017. Disponible en: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73892/1/2017\\_Canales\\_Romero\\_RET.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73892/1/2017_Canales_Romero_RET.pdf)

-CANALES ALIENDE, José Manuel y ROMERO TARÍN, Adela. (Eds.): *Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público*. Bosch. Barcelona. 2018.

-FONTAINE, Guillaume: *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos. Barcelona. 2015.

-FUKUYAMA, Francis: *El liberalismo y sus desencantados. Cómo defender y salvaguardar nuestras democracias liberales*. Deusto. Barcelona. 2022.

-HELD, David: *La democracia y el orden global: Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós. Barcelona. 1997.

-JAUREST, Vincent: *Les intouchables de l'Etat*. Edit. Rober Laffont. Paris. 2018.

-LEVITSKY, Steven. y ZIBLATT, Daniel: *Cómo mueren las democra-*

*cias. Lo que la historia revela sobre vuestro futuro.* Planeta, Booket. Barcelona. 2021

-MEDINA, Iván y NONELL, Rosa: "La dimensión regional de los grupos de interés en España". En Molins, Joaquim María; Muñoz Márquez, Luz y Medina, Iván (Dir.) *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española.* Anaya. Madrid. pp. 123-148. 2016.

-MULLER, Pierre: *Las políticas públicas.* Universidad del Externo. Bogotá. 2006.

-NAVARRO GÓMEZ, Carmen: "El proceso decisonal y las políticas públicas". En Canales Aliende, José Manuel y Sanmartín Pardo, José Jesús (Ed.) *Introducción a la Ciencia Política.* Universitas. Madrid. pp. 273-288. 2014

-PIERRE, Jon y PETERS, Guy: *Governance, Politics and the State.* Macmillan Press. London. 2000.

-ROMERO TARÍN, Adela: "Transparencia, grupos de presión y evaluación de políticas públicas: Un nuevo impulso hacia el paradigma de la gobernanza". En Sierra-Rodríguez, Javier y Ochoa Monzó, Josep (Dir.) *Hacia la regulación de los grupos de interés.* Thomson Reuters Aranzadi. Navarra. pp. 145-164. 2023.

-SUBIRATS, Joan.; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne.; y VARONE, Frédéric: *Análisis y gestión de políticas públicas.* Ariel. Barcelona. 2012.

## Resumen.

Este artículo tiene como objetivo principal indagar sobre la existencia de la transparencia y la gobernanza. Para ello, además, también se propone reflexionar sobre los aportes que las políticas públicas y el Buen gobierno impulsan a favor de una participación ciudadana activa y deliberativa. El contenido se estructura de forma deductiva empleando una metodología descriptiva e

histórica desde el enfoque cualitativo aportando visiones y planteamientos que mejoren nuestra gobernanza y gobernabilidad. En suma, estas líneas expresan lo decisivos que la transparencia, los grupos de presión y el Buen gobierno son como elementos constitutivos de esta nueva gobernanza, más democrática, accesible y deliberativa que nunca.

### **PALABRAS CLAVE**

Gobernanza, grupos de presión, proceso de toma de decisión, políticas públicas, transparencia, Buen gobierno, Administración Pública.





# Gobierno abierto. Un pilar para la calidad democrática en el siglo XXI

Dr. D. PEDRO ADALID RUIZ  
Profesor de Políticas de Calidad

## Sumario.

I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES. III. TRANSPARENCIA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA. IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA. V. RENDICIÓN DE CUENTAS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA. VI. EJEMPLOS DE ÉXITO EN GOBIERNO ABIERTO. VII. DESAFÍOS Y OBSTÁCULOS. VIII. EL FUTURO DEL GOBIERNO ABIERTO. IX. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. Introducción.

El concepto de gobierno abierto, se ha convertido en un modelo para la comprensión y la gobernanza públicas. Desde esta perspectiva es necesario abrir la ventana de la administración pública para mejorar la transparencia de la información, incluyendo el permitir a los ciudadanos participar en la formulación de políticas públicas a través de auditorías o control social, así como el desarrollo e implementación de soluciones comunes a los problemas mediante el trabajo cooperativo entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado. Todo esto con el apoyo de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

Es necesario abrir la ventana de la administración pública para mejorar la transparencia de la información, incluyendo el permitir a los ciudadanos participar en la formulación de políticas públicas a través de auditorías o control social, así como el desarrollo e implementación de soluciones comunes a los problemas mediante el trabajo cooperativo entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado.

El desarrollo de la tecnología digital, la expansión de Internet y el desarrollo de las redes de telefonía móvil, han provocado profundos cambios en las formas políticas en todo el mundo.

El desarrollo de la tecnología digital, la expansión de Internet y el desarrollo de las redes de telefonía móvil, han provocado profundos cambios en las formas políticas en todo el mundo. Una arquitectura abierta, gratuita y colaborativa que permite a millones de personas de todo el mundo, comprender, comunicar, expresar sus deseos, gestionar algunos derechos de ciudadanía, así como producir, disponer y compartir conjuntamente todo tipo de bienes y servicios. Estas tecnologías están cambiando la forma de hacer e implementar la política, desde las campañas y sus diversas formas de financiamiento, hasta las bases de la participación ciudadana.

Estas tecnologías no son de ninguna manera neutrales. Por un lado, restablecen y fortalecen la implementación directa e inmediata de los derechos civiles básicos, como la libertad de expresión, el derecho de petición a las autoridades, el derecho de autor y a la reproducción de copias, el derecho al libre acceso y al acceso a la información pública. Mientras que por otro lado, desde el punto de vista tecnológico, también crean nuevas formas de censura, la erosión de los derechos de propiedad intelectual, la desaparición de la privacidad, formas autoritarias de control y la privatización de la información de carácter público, o la creación de gobiernos totalitarios<sup>1</sup>.

La relación entre las tecnologías digitales y la gobernanza tiene una larga historia. La promesa y la demanda de una mejor gobernanza han existido desde el comienzo de la digitalización, desde la informatización de la administración pública, hasta los proyectos de gobierno electrónico más complejos y ambiciosos. El objetivo ahora es crear un gobierno más democrático con una ciudadanía digital fuerte y, en suma alcanzar una nueva y mejor relación entre los ciudadanos y sus gobernantes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> VERCELLI, Ariel: "Repensando los bienes intelectuales comunes: análisis socio-técnico sobre el proceso de co-construcción entre las regulaciones de derecho de autor y derecho de copia y las tecnologías digitales para su gestión". Tesis de doctorado. 2009. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Recuperado de: <http://www.arielvercelli.org/rlbic.pdf>

<sup>2</sup> NASER, Alejandra y GASTÓN, Concha: "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Santiago de Chile: Naciones Unidas Recuperado de: <https://hdl.handle.net/11362/3969>

La idea de instaurar "gobiernos abiertos" ha surgido recientemente como una forma alternativa, una vía posible para construir una mejor gobernanza en el siglo XXI. Esta alternativa tiene como objetivo hacer que la gobernanza de los asuntos públicos sea más transparente, creíble, participativa y colaborativa. A nivel internacional, se considera un nuevo intento de introducir una mayor apertura, diálogo y participación ciudadana en la política. En este sentido, el modelo de gobierno abierto parece enfrentar el secretismo, la clausura, y la brecha que separa a ciudadanos y gobernantes en el sistema de representación política, por lo que el propósito de este artículo es presentar este paradigma como un pilar para la calidad democrática en el siglo XXI.

La idea de instaurar "gobiernos abiertos" ha surgido recientemente como una forma alternativa, una vía posible para construir una mejor gobernanza en el siglo XXI. Esta alternativa tiene como objetivo hacer que la gobernanza de los asuntos públicos sea más transparente, creíble, participativa y colaborativa.

## II. Conceptos fundamentales.

El término de gobierno abierto existe desde la década de 1950, de ahí que se trate de un tema emergente. Fue en 1955, cuando el Congreso de los Estados Unidos creó el Subcomité Especial de Información Gubernamental (también conocido como *Moss Committee*) para canalizar el apoyo ciudadano a una mayor transparencia y traducirlo en una agenda legislativa que finalmente se materializó en la promulgación de la FOIA (*Free of Information Act*)<sup>3</sup>.

En 1957, la noción de gobierno abierto apareció por primera vez en el artículo estadounidense que traducido se titula: "Principios de gobierno abierto: el derecho a la información según la Constitución"<sup>4</sup>. Posteriormente, Estados Unidos aprobó la Ley de Libertad de Información (*Free of Information Act-FOIA*) en 1966, en donde se establecen las normas que rigen el acceso a la información gubernamental y los procedimientos legales para hacer

<sup>3</sup> FOIA, LEY DE LIBERTAD DE INFORMACIÓN. Promulgada en 1966, y con vigencia desde el 5 de julio de 1967. La misma dispone que cualquier persona tiene el derecho, con fuerza ejecutoria judicial, de obtener acceso a registros de dependencias federales, excepto en la medida en que dichos registros (o partes de ellos) estén protegidos contra la divulgación pública, por una de nueve exenciones, o por una de tres exclusiones, especiales de registros de las fuerzas del orden público.

<sup>4</sup> PARKS, With: "The open government principle: applying the right to know under the Constitution". *The George Washington Law Review*, 1957. 26(1).

cumplir el derecho a la información mediante los cuales se puede solicitar información en poder del gobierno<sup>5</sup>.

A finales de los años setenta, aparecen oficialmente por primera vez, en el espacio político británico, temas relacionados con el secreto gubernamental e iniciativas para "abrir las ventanas" y reducir la opacidad del sector público hacia el escrutinio y control ciudadano<sup>6</sup>.

En 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) había propuesto un concepto preliminar de gobierno abierto con el término administración abierta, que fue concebido como una plataforma básica para implantar sólidos marcos jurídicos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública sobre temas relacionados con la confianza del gobierno y ayudar así a mejorar las políticas públicas, luchar contra la corrupción y aumentar la confianza ciudadana en la Administración.

Los orígenes del gobierno abierto se remontan a la "libertad de información". La orden ejecutiva de Barack Obama de 2009 dio un nuevo impulso a esta idea y sentó las bases para cambios en la administración pública en todo el mundo. El Presidente Obama firmó el memorándum "Transparencia y gobierno abierto", comprometiéndose a alcanzar niveles sin precedentes de gobierno abierto basados en los siguientes tres principios básicos: 1. Los gobiernos deben ser transparentes en función de la rendición de cuentas. 2. Los gobiernos deben ser participativos como medio para mejorar la eficiencia y la calidad de sus decisiones, y 3. Los gobiernos deben ser colaborativos, utilizar herramientas, sistemas y métodos innovadores para promover el intercambio y la retribución en todos los niveles, y considerar a las organizaciones sin fines de lucro, las empresas e individuos del sector privado.

---

<sup>5</sup> RAMÍREZ ALUJA, Álvaro: "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea". *Buen Gobierno*, 2010. 9:95-133.. ISSN: 1874-4271. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660529006>

<sup>6</sup> CHAPMAN, Richard y HUNT, Michael: "Open Government. A study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System". 1987. Routledge, Londres.

El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico, es una verdadera filosofía sobre cómo gobernar y sobre el papel de los gobiernos y los ciudadanos en la administración pública y sus resultados. Aunque no existe consenso sobre la definición de gobierno abierto, el mismo puede entenderse como un paradigma de gestión gubernamental que alienta a la sociedad civil a participar en la formulación de políticas públicas, que promueve la democratización de la gestión, e informa plenamente a la población sobre las acciones y los logros del gobierno fomentándose la participación en la toma de decisiones y promoviendo planes de colaboración multipartidarios y multidireccionales<sup>7</sup>. En el gobierno abierto, el Estado asume la función de generar información y poner a disposición datos, que pueden ser utilizados por la sociedad civil.

Las tres prácticas centrales o pilares que caracterizan al gobierno abierto son: transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Estos tres aspectos implican una relación positiva entre el gobierno y la sociedad civil, y esta relación dependerá en gran medida de la gestión comunicacional, que apunta a informar y sensibilizar al público sobre la práctica, su relevancia y alcance, así como sus mecanismos y canales favorables para la interacción.

Según lo define Nava en el Diccionario Electoral de Capel<sup>8</sup>, el concepto de gobierno abierto incluye varios elementos, tales como: la participación ciudadana como eje de la acción gubernamental; la transparencia como generador de insumos participativos; datos abiertos como formato accesible y portátil para el intercambio de información; y las TIC para mejorar la accesibilidad e inmediatez y la simplificación administrativa.

El gobierno abierto tiene como objetivo garantizar que la información gubernamental se proporcione de manera clara, completa, segura y confiable, institucionalizando la cultura de comportamiento de apertura al gobierno abierto y promoviendo la innovación tecnológica para ampliar la comunicación entre el gobierno y

Las tres prácticas centrales o pilares que caracterizan al gobierno abierto son: transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Estos tres aspectos implican una relación positiva entre el gobierno y la sociedad civil.

El gobierno abierto tiene como objetivo garantizar que la información gubernamental se proporcione de manera clara, completa, segura y confiable, institucionalizando la cultura de comportamiento de apertura al gobierno abierto y promoviendo la innovación tecnológica para ampliar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos.

<sup>7</sup> BARRIA, Diego; GONZÁLEZ, Bastián y CISTERNAS, Carla: "La Literatura sobre Gobierno abierto en Español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación". Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 2017, 28: 22-42. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/noesis/v28n56/2395-8669-noesis-28-56-22.pdf>

<sup>8</sup> DICCIONARIO ELECTORAL DE CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos 2017. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>

los ciudadanos, sobre la base de aspectos como la innovación, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Como señalan algunos análisis<sup>9</sup> la tendencia del gobierno abierto apunta no solo a empoderar a los ciudadanos para que se expresen, sino también a promover reformas más profundas. Al mismo tiempo, la administración pública promoverá la reutilización de la información pública para crear servicios de valor añadido que contribuyan al crecimiento económico.

La transparencia, la rendición de cuentas, la participación y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, son elementos fundamentales en el concepto de gobierno abierto, los cuales conllevan a la calidad democrática, entendida ésta como un modelo basado en valores y derechos comunes, libertad, igualdad, transparencia y rendición de cuentas, respetando la diversidad de opiniones.

Actualmente se está ante una situación compleja en la que las estructuras democráticas representativas tradicionales coexisten con una nueva cultura de participación, influencia ciudadana y valores nórdicos típicos, lo que requiere una reinención de los enfoques democráticos.

Las mejores decisiones se toman mirando la realidad desde diferentes ángulos, considerando diferentes puntos de vista, y debatiendo los pros y los contras de las diversas alternativas presentadas.

Actualmente se está ante una situación compleja en la que las estructuras democráticas representativas tradicionales coexisten con una nueva cultura de participación, influencia ciudadana y valores nórdicos típicos, lo que requiere una reinención de los enfoques democráticos y relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Y el enfoque propuesto es adaptar estos modelos a la filosofía del gobierno abierto. No siendo casualidad que esta nueva filosofía se haya extendido a muchos países del mundo. Lo que confirma la necesidad de un cambio de ciclo y una restauración de la democracia que sea más relevante y significativa para los ciudadanos del siglo XXI, quienes se muestran cansados de gobiernos obsoletos, excesivamente burocráticos, en los que no se sienten representados y reina la desconfianza.

No se puede ignorar el hecho de que las mejores decisiones se toman mirando la realidad desde diferentes ángulos, considerando diferentes puntos de vista, y debatiendo los pros y los contras de las diversas alternativas presentadas. Escritores como

---

<sup>9</sup> BARRIA, Diego; GONZÁLEZ, Bastián y CISTERNAS, Carla: "La Literatura sobre Gobierno abierto en Español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación". Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 2017, 28: 22-42. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/noesis/v28n56/2395-8669-noesis-28-56-22.pdf>

Aristóteles sostenían que las decisiones tomadas por muchos, siempre son mejores que las decisiones tomadas por unos pocos<sup>10</sup>. En este sentido, haber elegido un político no significa que sea más capaz de generar buenas ideas, que miles de ciudadanos alineados por el bien común.

### III. Transparencia y calidad democrática.

Todo gobierno tiene el deber de informar a sus ciudadanos, rendir cuentas y brindar información pública. Para proteger los derechos y la seguridad de las personas, las acciones gubernamentales deben estar sujetas al escrutinio público, que es la base para crear una cultura de transparencia. El hecho de que los individuos puedan controlar la conducta de sus instituciones y organismos estatales a través de procedimientos claros y transparentes y un acceso sistemático a la información, crea un fuerte incentivo para que las instituciones reduzcan la discrecionalidad y cumplan con las reglas existentes.

Hacer del ciudadano un verdadero soberano de la información pública es una condición para reducir las relaciones asimétricas entre ellos y las autoridades y, sobre todo, para promover una participación más activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Además, las personas necesitan más información para realizar sus actividades diarias de la que pueden obtener de fuentes inmediatas. El Estado de derecho no puede existir sin una protección adecuada del derecho al acceso de la información. Si un gobierno es transparente y responsable en el uso del gasto público, generará más confianza entre los ciudadanos y, por tanto, creará un incentivo para pagar impuestos.

La transparencia puede entenderse como la divulgación de las acciones de los funcionarios públicos, lo cual es una condición necesaria para la rendición de cuentas, es decir, la puerta para abrir la

Todo gobierno tiene el deber de informar a sus ciudadanos, rendir cuentas y brindar información pública. Para proteger los derechos y la seguridad de las personas, las acciones gubernamentales deben estar sujetas al escrutinio público, que es la base para crear una cultura de transparencia.

<sup>10</sup> CARMONA, Silvia: "Democracia y gobierno abierto una nueva cultura administrativa". Tesis. Universitat Rovira i Virgili, España, 2017.

información gubernamental de manera clara y confiable, para que los ciudadanos puedan comprender la implementación y los resultados sobre la actuación de los funcionarios públicos<sup>11</sup>.

No hay duda de que la evaluación del desempeño de las políticas y de las instituciones estatales, sólo puede completarse mediante el seguimiento de las decisiones gubernamentales y sus costes implícitos, y la transparencia es precisamente un aspecto fundamental de una sociedad democrática. Los derechos plenos requieren un funcionamiento gubernamental adecuado y de transparencia institucional, que además mantienen el principio de justicia, al evitar prácticas corruptas poniendo bajo las mismas circunstancias a toda la sociedad, salvaguardando el principio de equidad<sup>12</sup>.

En pocas palabras, uno de los principales objetivos de la transparencia, que va unida a la rendición de cuentas, es generar confianza de los ciudadanos en los sistemas gubernamentales.

En pocas palabras, uno de los principales objetivos de la transparencia, que va unida a la rendición de cuentas, es generar confianza de los ciudadanos en los sistemas gubernamentales, porque involucrarse, escuchar, analizar y exigir a la autoridad crea y fomenta un círculo virtuoso, es decir, mantener a los ciudadanos informados de todas las actividades, obras públicas, y el uso de los recursos, aumenta la confianza de los ciudadanos y facilita el pago de impuestos, porque los ciudadanos saben a dónde van los recursos públicos y los utilizan plenamente.

La promoción del derecho al acceso a la información pública ya ha estado presente, y cada vez adquiere mayor fuerza. Esto se refleja en los diversos instrumentos resolutivos desarrollados por los órganos políticos de la OEA, que contribuyen a los esfuerzos por fortalecer el marco jurídico y promover la implementación de políticas y medidas encaminadas a garantizar este derecho.

Uno de los resultados del trabajo de la OEA es la Ley Modelo de

---

**11** INFDM, INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. La importancia de transparentar y rendir cuentas en los municipios. 25 de agosto de 2021. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inafed/es/articulos/la-importancia-de-transparentar-y-rendir-cuentas-en-los-municipios?idiom=es>

**12** GARCÍA SILVA, Betzaida: "Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública". Sexto Certamen de Ensayo Político de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León. 2005. 167-176pp. Recuperado de: <https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/publicaciones/ceep/index.html>

Acceso a la Información<sup>13</sup>, que proporciona el marco legal de referencia y los estándares necesarios para que los países que adopten o modifiquen sus leyes de transparencia, puedan adoptar un modelo con principios más elevados, y ofrezcan alternativas modernas y coherentes de acceso a la información pública.

Adoptar la transparencia como política pública es un proceso que requiere un esfuerzo considerable. Este proceso enfrenta entre sus obstáculos la baja conciencia o limitado nivel de conocimiento de la opinión pública sobre los elementos que componen la transparencia, los cuales aún son desconocidos por muchas personas.

Uno de los desafíos de implementar la transparencia es fortalecer el posicionamiento del derecho de acceso a la información pública. Este desafío debe abordarse de dos maneras: primero, demostrando a las instituciones estatales la funcionalidad de la transparencia para restaurar o mejorar la credibilidad de las instituciones estatales; y en segundo lugar, demostrando a los ciudadanos su eficacia como instrumento de control social sobre las acciones y decisiones de las autoridades.

Otro desafío es promover políticas de datos abiertos y transparencia proactiva mediante la aplicación de los principios de facilitación y máxima divulgación, permitiendo pasar del cumplimiento básico de las obligaciones de transparencia proactiva, o del procesamiento de solicitudes de información, al suministro proactivo de bases de datos e información socialmente relevante.

Adoptar la transparencia como política pública es un proceso que requiere un esfuerzo considerable.

Este proceso enfrenta entre sus obstáculos la baja conciencia o limitado nivel de conocimiento de la opinión pública sobre los elementos que componen la transparencia, los cuales aún son desconocidos por muchas personas.

Uno de los desafíos de implementar la transparencia es fortalecer el posicionamiento del derecho de acceso a la información pública.

## IV. Participación ciudadana y calidad democrática.

La participación de los ciudadanos en la administración estatal implica el proceso de formación social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento a los me-

<sup>13</sup> LEY DE MODELO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. A principios de 2009, la OEA ordenó a su Secretaría de Asuntos Jurídicos/Departamento de Derecho Internacional (SAJ/DDI) redactar una ley Modelo sobre acceso a la información pública que sirviera de ejemplo a los países miembros.

Para mejorar la calidad de las políticas públicas, también es importante que la participación ciudadana sea temprana y oportuna, es decir, que se encuentre presente desde el momento en que se diagnostica un problema social que la política pública intente solucionar.

La participación ciudadana digital se refiere al proceso de utilizar las herramientas TIC para permitir que los ciudadanos participen en la formulación de políticas, la toma de decisiones, el desarrollo y diseño, y la prestación de servicios, de una manera participativa, inclusiva y reflexiva.

canismos tradicionales de representación política de acuerdo a lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública<sup>14</sup>.

Los ciudadanos tienen el deber y el derecho de participar en todas las etapas del ciclo de gestión de las políticas públicas (diseño y formulación, planificación, implementación, seguimiento y evaluación). Para mejorar la calidad de las políticas públicas, también es importante que la participación ciudadana sea temprana y oportuna, es decir, que se encuentre presente desde el momento en que se diagnostica un problema social que la política pública intente solucionar.

Los servicios orientados a los ciudadanos son cada vez más importantes dentro de la administración pública. La digitalización de los procesos está jugando un papel clave en esta transición, especialmente en áreas como la participación ciudadana, la prestación de servicios públicos innovadores, o la publicación de datos abiertos.

La participación ciudadana digital se refiere al proceso de utilizar las herramientas TIC para permitir que los ciudadanos participen en la formulación de políticas, la toma de decisiones, el desarrollo y diseño, y la prestación de servicios, de una manera participativa, inclusiva y reflexiva. Algunos de los líderes mundiales en este campo son: Dinamarca, Finlandia y República de Corea, seguidos de Países Bajos, España, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, y Estados Unidos.

En la participación ciudadana digital o e-participación se distinguen tres niveles. 1) E-Información o disponibilidad de información en línea. Este es el primer nivel. Sin información, la participación ciudadana será menos importante debido a la falta de conocimientos sobre el tema. 2) E-Consultas o consulta pública en línea. El propósito de este segundo nivel de participación es solicitar la opinión de los ciudadanos para el desarrollo de nuevas políticas, servicios o programas. Estas consultas no preten-

---

<sup>14</sup> CLAD, CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. 25 y 26 de junio de 2009, pp 15, Lisboa, Portugal.

den obligar al gobierno a adoptar las medidas más apoyadas, sino responder mejor a la opinión pública. En este nivel se encuentran los debates y las encuestas online. Y 3) E-Decisiones o participación directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. La tercera etapa de participación se centra en la aportación de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones. Algunos ejemplos son la votación en línea, el voto electrónico, o la obtención de apoyo para una causa<sup>15</sup>.

Hay países que destacan en cada uno de estos niveles. Por ejemplo, Finlandia es líder en el campo de la e-información. Es líder en información electrónica, aplicando sus principios de democracia y apertura al ámbito digital. Tienen un Registro de Proyectos Gubernamentales (HARE) que pone estos proyectos a disposición del público<sup>16</sup>. Por su parte, Brasil es líder en e-consultas. Con foco en la participación ciudadana digital, la plataforma colaborativa Participa.br fue creada para promover la consulta ciudadana y la información a través de métodos de consulta social en línea, como debates, videos y mapas, entre otros<sup>17</sup>. Mientras que Estonia, es líder en e-decisiones, siendo un ejemplo de toma de decisiones electrónicas al introducir el voto online como opción electoral en 2005. El sistema permite votar desde cualquier dispositivo con acceso a internet luego de completar el proceso de autenticación. Ya se han celebrado ocho votaciones vinculantes, lo que garantiza un proceso de votación en línea fluido a nivel local, nacional e internacional<sup>18</sup>.

En términos generales, la participación ciudadana es la actuación de los ciudadanos como portadores de intereses sociales en las actividades públicas. En algunos casos, se entiende como los recursos desarrollados por el gobierno para promover actividades en y alrededor de las comunidades locales, y así aliviar algunas de las

En la participación ciudadana digital o e-participación se distinguen tres niveles.

- 1) E-Información o disponibilidad de información en línea.
- 2) E-Consultas o consulta pública en línea.
- Y 3) E-Decisiones o participación directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

<sup>15</sup> Kuorum.org. Blog: "Países referentes en participación ciudadana a nivel global". Recuperado de: <https://www.kuorum.org/post/paises-referentes-en-participacion-ciudadana-a-nivel-global>

<sup>16</sup> <http://www.participa.br>

<sup>17</sup> Web otakantaa.fi. Para facilitar el debate online público de las propuestas del gobierno, o el portal de gobierno demokratia.fi, donde el ciudadano puede sugerir iniciativas o hacer comentarios a los gobiernos locales y nacionales.

<sup>18</sup> Votación por Internet (SCCEI). Con sede en Estonia, el SCCEI integra un grupo multidisciplinario de expertos que trabajan para promover y desarrollar la votación en línea. Recuperado de: <https://www.smartmatic.com/es/experiencia/estonia-la-solucion-de-votacion-en-linea-mas-avanzada-y-confiable/>

El concepto de participación ciudadana se basa en la igualdad de los individuos y sus derechos frente al Estado.

La Internet, como pionera de las nuevas tecnologías, puede convertirse en el principal canal para fortalecer la evolución de la "democracia representativa" (pura, o la vieja democracia) hacia la llamada "democracia participativa".

tareas y responsabilidades relevantes (descentralización), reduciendo teóricamente el gasto público y las fluctuaciones de poder.

El concepto de participación ciudadana se basa en la igualdad de los individuos y sus derechos frente al Estado. En los últimos años, cuando el proceso de globalización ha traído cambios económicos, legales y culturales, también se ve que la exclusividad del Estado como referente de participación ciudadana ha desaparecido, y ha quedado pequeño para hacer frente a los desafíos globales, y muy grande para satisfacer las necesidades de tecnología de la información de sus ciudadanos.

Hoy en día, la importancia de las nuevas tecnologías, especialmente el enorme desarrollo de Internet en la última década, ha creado nuevas oportunidades y desafíos en muchos campos, como la economía, la ciencia, la educación, la medicina, y por supuesto, en el proceso de expansión de la democratización a nivel local y global. Por tanto, la participación ciudadana como parte del proceso democrático no ha escapado a esta revolución tecnológica. La Internet, como pionera de las nuevas tecnologías, puede convertirse en el principal canal para fortalecer la evolución de la "democracia representativa" (pura, o la vieja democracia) hacia la llamada "democracia participativa".

Lo anterior ha dado lugar a amplias discusiones sobre las posibles consecuencias políticas y sociales de Internet, en las que existen básicamente dos posiciones a considerar. Por un lado, muchos observadores han señalado el potencial de las TIC para hacer que los ciudadanos estén más informados y sean más participativos, facilitando así la participación política de nuevos movimientos sociales en la sociedad civil y procesos de gobierno abiertos para los ciudadanos. Y otra visión, un tanto menos optimista, que sostiene que el surgimiento de nuevas sociedades digitales ampliará automáticamente la brecha global, social y democrática, es decir, la brecha de desigualdad entre quienes usan y no usan los recursos disponibles en línea.

## V. Rendición de cuentas y calidad democrática.

La rendición de cuentas significa la obligación de todos los funcionarios públicos de explicar y justificar sus acciones al público, que es el depositario último de la soberanía en una democracia<sup>19</sup>.

Uno de los objetivos de la rendición de cuentas es lograr una gobernanza más cercana. Para ello, el primer paso es acercarse a lo que se está haciendo, mostrar lo que se ha hecho y lo que no se puede hacer, y explicar los por qué. Esto no siempre se entiende ni se comparte, pero el proceso en sí abre un espacio donde se abordan temas críticos tanto para las instituciones como para los ciudadanos. A veces a través de desacuerdos, pero de manera transparente y sincera, se abordan los principales temas de las instituciones provinciales y de la ciudadanía. Esto también ayuda a informar a los ciudadanos sobre las gestiones gubernamentales: qué están haciendo, cómo distribuyen los recursos, entre otros aspectos que la mayor parte de las personas en el territorio desconocen.

En algunas ocasiones, el término "transparencia" se utiliza como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una propiedad que abre la información sobre las organizaciones políticas y burocráticas para el escrutinio público, a través de sistemas de clasificación y difusión. Sin embargo, la transparencia no significa rendir cuentas ante un destinatario específico, sino más bien la práctica de poner la información a la vista pública para que las partes interesadas puedan revisarla, analizarla y, si es necesario, utilizarla como mecanismo sancionador, previniendo desviaciones internas. Al igual que en la auditoría, la transparencia es sólo una herramienta en el sistema global de rendición de cuentas.

Esto significa que la rendición de cuentas no es un fin en sí misma, sino que pretende alcanzar un objetivo útil, como lograr una buena gobernanza y, con ello, mejorar la calidad vida y una ma-

Uno de los objetivos de la rendición de cuentas es lograr una gobernanza más cercana. Para ello, el primer paso es acercarse a lo que se está haciendo, mostrar lo que se ha hecho y lo que no se puede hacer, y explicar los por qué.

La transparencia no significa rendir cuentas ante un destinatario específico, sino más bien la práctica de poner la información a la vista pública para que las partes interesadas puedan revisarla, analizarla y, si es necesario, utilizarla como mecanismo sancionador, previniendo desviaciones internas. Al igual que en la auditoría, la transparencia es sólo una herramienta en el sistema global de rendición de cuentas.

<sup>19</sup> DELMER, Dunn: "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

yor suma de felicidad de los ciudadanos por el establecimiento de un mejor gobierno. Aunque el norte de la rendición de cuentas está direccionado al buen gobierno, un enfoque trascendental en la nueva ola de democracias que ha surgido, el propósito de la rendición de cuentas va más allá del buen gobierno, que es a lo que algunos autores han llamado gobernabilidad<sup>20</sup>.

La gobernabilidad es un atributo de la sociedad, no del gobierno, y se refiere a la capacidad de una sociedad determinada para responder activamente a los desafíos y oportunidades que surgen en un momento determinado. Por lo tanto, la gobernabilidad no se trata de estabilidad política, sino de crear las condiciones para comprender y abordar conjuntamente los desafíos y oportunidades de cada tiempo<sup>21</sup>.

El desafío actual de la gobernabilidad democrática está en encontrar el espacio virtuoso entre un mayor poder estatal y un mayor control sobre el Estado, que permita al gobierno gobernar y a los gobernados controlar al gobierno<sup>22</sup>. Hay quienes insisten en que el cambio de paradigma del modelo de Estado benefactor, intervencionista y empresarial, asociado a la crisis y a la disfunción del modelo burocrático, ha propiciado un renacimiento de la rendición de cuentas, que no es una actividad aislada, ni un fin en sí misma, pero debe ser accesible a través de un enfoque sistémico que pueda incluirla dentro de un conjunto integral de cambios, herramientas y esfuerzos que incluyan no sólo la eficiencia, eficacia y economía del accionar del Estado, sino también la gobernabilidad y credibilidad de los sistemas democráticos e institucionales para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos.

La representación política es el proceso de comprobar si las decisiones de gobernantes y representantes tienen alguna relación con las preferencias de las personas. Por otra parte, el ejercicio del gobierno implica la posibilidad de coerción. En consecuencia, en la rendición de cuentas, no sólo existe el riesgo de que los

---

<sup>20</sup> OSZLAK, Oscar: "El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas". Aportes para el estado y la administración gubernamental, 1999. 5(11).

<sup>21</sup> PRATS CATALÁ, Joan: "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática". Revista Iberoamericana de Administración Pública. 1998. No. 1., ISSN 1139-3750, págs. 21-68.

<sup>22</sup> PRZEWORSKI, Adam: "Democracia y Mercado". Editorial Akalac, 2003. ISBN978-0-521-47645-4.

representantes o gobernantes no cumplan la voluntad de sus electores, sino que también existe un riesgo potencial de abuso y violación de los derechos civiles. Esta dualidad está en el centro del problema u obstáculo de la democracia representativa, pero también es el incentivo para crear una red de instituciones representativas que conecte las decisiones de las personas que gobiernan con las preferencias políticas de los gobernados<sup>23</sup> para prevenir o minimizar el abuso de poder, protegiendo las libertades civiles.

## VI. Ejemplos de éxito en gobierno abierto.

En esta época de muchas crisis, es imposible encontrarse preparado para todo tipo de desafíos. Pero sí es posible construir una sociedad coherente y establemente resiliente. Para que la sociedad civil responda asertivamente en tiempos de crisis es necesario establecer redes de contacto y cooperar, ya que cuando los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil trabajan juntos para abordar los problemas, se desarrollan soluciones más ambiciosas y se ofrecen resultados significativamente mejores para los ciudadanos.

Estonia es miembro de OGP (*Open Government Partnership*, o la Alianza para el Gobierno Abierto) desde 2011. Como estado miembro, Estonia ha tenido la oportunidad de compartir las mejores prácticas en soluciones de gobierno electrónico y participación de la sociedad civil con socios de todo el mundo.

En mayo de 2012, tras una serie de protestas ciudadanas en Estonia por un escándalo de financiación de partidos políticos, los ciudadanos identificaron, priorizaron y votaron por propuestas de políticas que abordaban las causas fundamentales del problema, mediante una votación en línea. Desde entonces, Estonia ha desarrollado planes de acción nacionales de OGP. Algunos de los

En esta época de muchas crisis, es imposible encontrarse preparado para todo tipo de desafíos. Pero sí es posible construir una sociedad coherente y establemente resiliente.

<sup>23</sup> <http://rahvaalgatus.ee/>

resultados más importantes de sus logros de gobierno abierto son el desarrollo de la plataforma digital "rahvaalgatus"<sup>24</sup>, la cual es una iniciativa ciudadana.

La OGP reconoce y ha premiado casos de éxito de gobierno abierto en diversos países, como Ucrania, Indonesia, Honduras, México, entre otros países<sup>25</sup>. En el caso de Ucrania, la Revolución Naranja de 2004 y las protestas Euromaidan de 2013 revelaron el descontento popular con la corrupción. Así nació ProZorro, una plataforma abierta para el seguimiento de licitaciones públicas y datos de adquisiciones. La forma en que se creó el sistema ProZorro demuestra el valor de la alianza estratégica, ya que fue un verdadero esfuerzo de colaboración entre la sociedad civil, el gobierno y el sector privado, que comenzó en 2014 cuando se firmó la ley.

En el caso de Indonesia, la Interfaz de Programación Electoral (API Pemilu) se creó debido a la falta de claridad derivada de la falta de datos electorales completos, coherentes y accesibles a los ciudadanos. API Pemilu es una plataforma de datos abiertos creada para las elecciones de Indonesia. Sus objetivos son aumentar la participación y la rendición de cuentas de los ciudadanos, promover el desarrollo de políticas para las comunidades marginadas y crear un entorno político propicio a través de elecciones libres y justas.

Esta medida llevó a la Comisión Electoral a adoptar una regulación según la cual los datos electorales deben ser abiertos, accesibles y públicos. Esta plataforma ayudó al comité a desarrollar una hoja de ruta de datos abiertos con el objetivo de implementar todo el sistema en 2019. Pemilu no se limita solo a Indonesia, esta se está expandiendo por todo el sudeste asiático.

En el caso de Honduras, era notorio que el proceso de construcción financiado con fondos federales carecía de transparencia en

---

<sup>24</sup> <http://rahvaalgatus.ee/>

<sup>25</sup> OGP, 2016. Los Premios de Gobierno Abierto, competencia insignia de OGP, iniciaron en 2014 como un homenaje a los reformadores de la sociedad civil y del gobierno más sobresalientes de los países miembros de OGP. Los premios son un reconocimiento especial a las alianzas entre los gobiernos y la sociedad civil que han llevado a cabo acciones innovadoras para lograr que los gobiernos sean más transparentes, confiables y responsables con sus ciudadanos.

muchos casos, por lo que fue necesario mejorar la infraestructura con mayor transparencia en las adquisiciones y la supervisión. Un grupo multisectorial compuesto por representantes del gobierno, la sociedad civil y la industria definió la estrategia y las actividades del programa para garantizar que se escucharan las voces de todos los sectores, y nace CoST Honduras, cuyo sistema de publicación electrónica es fácil de usar, y publica datos que pueden ser monitoreados tanto por ciudadanos, como por gobiernos. Además, para la implementación de CoST se trabaja en estrecha colaboración con las Comisiones Ciudadanas de Transparencia para educar a los ciudadanos sobre el uso del sistema, para que puedan monitorear de manera más efectiva los proyectos de infraestructura.

En el caso de México, está el Portal de Transparencia Presupuestaria, que fue creado para abordar la necesidad de monitorear el gasto en infraestructura a nivel nacional y local. Un grupo de organizaciones de la sociedad civil se asociaron con el gobierno para desarrollar dos plataformas públicas abiertas e interactivas. Estas plataformas utilizan datos gubernamentales para realizar un seguimiento del gasto y lograr una mejor rendición de cuentas. El portal permite a los usuarios monitorear los proyectos a lo largo del tiempo, incluido cuánto han gastado y qué progreso han logrado. Además, ahora se publican las alianzas público-privadas, que incluyen todos los documentos que justifican la decisión de implementar el proyecto, y otras características.

Si bien es demasiado pronto para evaluar todos los casos de éxitos y fracasos de la implementación de este emergente paradigma de gobierno abierto, está claro que ya es posible vislumbrar algunas experiencias y lecciones aprendidas, así como posibles desafíos que condicionarán los cambios a futuro.

El gobierno abierto es una nueva narrativa estrechamente ligada a cambios fundamentales en la práctica del sector público, donde: a) La innovación ya no es unidireccional, y la provisión de servicios públicos adopta un enfoque multiactor; b) Se reorganiza el poder en el país, como resultado de lo cual el gobierno delega poder real en sus ciudadanos y los hace corresponsables de la creación de valor público; y c) El gobierno abierto implica gestionar nuevas prácticas asociativas y llama a los

Si bien es demasiado pronto para evaluar todos los casos de éxitos y fracasos de la implementación de este emergente paradigma de gobierno abierto, está claro que ya es posible vislumbrar algunas experiencias y lecciones aprendidas, así como posibles desafíos que condicionarán los cambios a futuro.

países a ser responsables en la implementación práctica de estos retos<sup>26</sup>.

La calidad democrática, a pesar de la creciente popularidad de sus características, está bajo un concepto complejo que no goza aún de un consenso sobre su definición. Se considera democracia a un conjunto de procedimientos específicos que regulan el acceso al poder político, es decir, un tipo de régimen político. Por tanto, la calidad de la democracia es la capacidad de utilizar el potencial único que ofrece la poliarquía como sistema político<sup>27</sup>.

Aplicar los principios del gobierno abierto a la democracia se considera esencial, ya que proporciona un conocimiento e información más amplios sobre los problemas reales de las personas, así como un mejor control sobre quienes están en el poder.

Aplicar los principios del gobierno abierto a la democracia se considera esencial, ya que proporciona un conocimiento e información más amplios sobre los problemas reales de las personas, así como un mejor control sobre quienes están en el poder. Además brinda la oportunidad de transferir el potencial político de nuevos participantes, al campo institucional, lo que impacta positivamente a la democracia y a la confianza de los ciudadanos.

Por otro lado, la confianza (a veces entendida como una actitud, y otras veces como una percepción) se caracteriza por ser un proceso dinámico basado en análisis pasados y expectativas futuras. Se construye dentro de ciertas estructuras e imaginaciones sociales, y es un subproducto de la experiencia cotidiana, el aprendizaje informal, y la información disponible. Con base en esto, se sostiene que la confianza tiene correlatos cognitivos/racionales (que implican la evaluación de información pasada y presente del entorno), así como correlatos afectivos/emocionales (relacionados con la socialización primaria y secundaria, las expectativas de futuro, y la suspensión de la incredulidad sobre lo que es confiable) y otros sociológicos/rutinarios (sobre la presunción de que otros harán lo correcto)<sup>28,29</sup>.

**26** LÓPEZ EGAÑA, Juan Felipe: "¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas?". Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado, 2014. Recuperado de: <http://goo.gl/iWJknR>

**27** ALTMAN, David y PÉREZ-LIÑÁN, Anibal: "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", *Democratization*, 2002. 9(2), 85-100.

**28** MÖLLERING, Guido: "Trust beyond risk The leap of Faith". Oxford: Elsevier, 2006. ISBN 0-08-044855-0

**29** GÜEMES, Cecilia y RESINA, Jorge: "Come Together? Citizens and Civil Servants dialogue, looking for co-production and trust". *Australian Journal of Public Administration*, 2019. 78(2):155-171. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12377>

Las formas dinámicas de consolidación democrática requieren afianzar y construir procesos de empoderamiento ciudadano, porque si bien el liderazgo existe, si este no se controla, puede convertirse en mesiánico y antagonista de la democracia.

## VII. Desafíos y obstáculos.

Los avances tecnológicos alientan la participación de la gente en los asuntos gubernamentales. Esto debería contribuir al desarrollo integral de la sociedad, pero no siempre es así. El gobierno abierto no es el desarrollo de una nueva tecnología, es una verdadera filosofía sobre cómo gobernar y sobre el papel de los gobiernos y los ciudadanos en la administración pública, y sus resultados. La capacidad de compartir información a través de Internet, la interoperabilidad entre sistemas, el diseño centrado en el usuario y las oportunidades ilimitadas de colaboración han abierto nuevas y variadas formas de interacción social<sup>30</sup>.

Históricamente, el progreso tecnológico ha sido una fuente importante de cambio cultural. Sin embargo, la condición básica para que la tecnología influya en la cultura es la voluntad política de difundir e imponer su uso con todas las consecuencias que esto conlleva. Estas son nuevas reglas de juego en la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Si bien se acepta provisionalmente que la tecnología permitirá dicha interacción, también se debe reconocer que desde el principio se necesitará una enorme voluntad política por parte de los funcionarios y líderes, para que estén dispuestos a operar bajo estas nuevas normas.

En definitiva, la tecnología puede crear un cambio cultural en presencia de voluntad política, que debería provenir del Estado y la sociedad civil. Por lo tanto, si al menos desde el Estado se muestra la voluntad política necesaria para eliminar o reducir las diversas asimetrías, entonces una acción sistemática y sostenida en los niveles políticos más altos puede crear los incentivos necesarios. Las

En definitiva, la tecnología puede crear un cambio cultural en presencia de voluntad política, que debería provenir del Estado y la sociedad civil. Por lo tanto, si al menos desde el Estado se muestra la voluntad política necesaria para eliminar o reducir las diversas asimetrías, entonces una acción sistemática y sostenida en los niveles políticos más altos puede crear los incentivos necesarios.

<sup>30</sup> GÜEMES, Cecilia y RESINA, Jorge: "Come Together? Citizens and Civil Servants dialogue, looking for co-production and trust". Australian Journal of Public Administration, 2019. 78(2):155-171. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12377>

nuevas filosofías a menudo permean y se basan en prácticas cívicas, lo que resulta en cambios culturales reflejados en estas prácticas.

La intervención en la gestión, ya sea en su diseño, implementación, monitoreo o evaluación, requiere conocimiento. Las reuniones de revisión facilitadas por las TIC pueden aumentar el acceso a la información, pero se desconoce si realmente aumentan el conocimiento. Así como existe una distancia entre los datos y la información, hay una distancia entre la información y el conocimiento.

La mera disponibilidad de datos no los convierte en información, y mucho menos en conocimiento. Si se anima a los ciudadanos a participar activamente en el proceso de formulación e implementación de políticas desde una perspectiva de gobierno abierto, al menos deberían tener acceso a una amplia gama de fuentes de información. Entonces el gobierno debería abrir sus depósitos de datos a los ciudadanos, y facilitar el procesamiento de la información.

Las políticas estatales muchas veces fracasan porque no están adecuadamente "informadas", fenómeno que pone en relieve el alto grado de improvisación utilizado en su formulación e implementación. Está claro que sólo la participación de los ciudadanos no puede cambiar el funcionamiento del sector público. Este derecho no puede ejercerse si no se puede garantizar a los ciudadanos el acceso a la información pública, y los canales que permitan la interacción de los ciudadanos con el gobierno<sup>31</sup>.

Para que un gobierno abierto funcione, es también importante que el gobierno promueva y garantice un sistema anticorrupción fuerte; es decir, la adopción de leyes, regulaciones, políticas y prácticas, diseñadas para prevenir el riesgo de corrupción en la administración pública. Esto implica fortalecer las instituciones e implementar controles anticorrupción, medidas para prevenir la impunidad, y un régimen de sanciones eficaz para los corruptos. Al mismo tiempo, incluye mecanismos de denuncia y protección de víctimas y/o denunciantes de corrupción.

Así como existe una distancia entre los datos y la información, hay una distancia entre la información y el conocimiento.

La mera disponibilidad de datos no los convierte en información, y mucho menos en conocimiento. Si se anima a los ciudadanos a participar activamente en el proceso de formulación e implementación de políticas desde una perspectiva de gobierno abierto, al menos deberían tener acceso a una amplia gama de fuentes de información.

Para que un gobierno abierto funcione, es también importante que el gobierno promueva y garantice un sistema anticorrupción fuerte; es decir, la adopción de leyes, regulaciones, políticas y prácticas, diseñadas para prevenir el riesgo de corrupción en la administración pública.

31 OSZLAK, Oscar: "Gobierno abierto: promesas y desafíos". Voces en el Fénix, 2012, n° 18. ISSN: 1853-8819. Recuperado de: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/gobierno-abierto-promesas-y-desafios/>

La idea de involucrarse en los asuntos públicos desde una perspectiva ciudadana, no es nueva, ya que la sociedad siempre está desarrollando nuevas capacidades que favorecen la cooperación, sin perder sus capacidades críticas. Por otro lado, el gobierno ha cuestionado fuertemente el activismo y protagonismo de muchos grupos organizados de la sociedad civil. Por lo que otro desafío es la desconfianza recíproca entre el gobierno y la sociedad civil.

El Informe Económico y de Desarrollo de CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe), recomienda varios puntos clave que los gobiernos deben considerar para reducir y prevenir la corrupción. Estos incluyen el desarrollo de reglas y controles para los servicios públicos, mecanismos de acceso a la burocracia, supervisión ciudadana y gestión de intereses privados.

Aunque aún hay mucho trabajo por realizar en esta materia, los gobiernos han respondido a esta realidad tomando medidas para combatir la corrupción en todos los frentes. Por un lado, han mejorado y actualizado los instrumentos legales pertinentes, así como se ha buscado fortalecer el desarrollo de capacidades judiciales de los órganos de investigación<sup>32</sup>.

Estos esfuerzos regulatorios se complementan con el acceso a la información, y con iniciativas de gobierno abierto, que utilizan nuevas tecnologías para mejorar los procesos de supervisión gubernamental, y garantizar así la rendición de cuentas ante los ciudadanos, permitiendo una mejor gobernabilidad.

## VIII. El futuro del gobierno abierto.

La democratización de la banda ancha móvil y la internalización del uso cotidiano de las redes sociales durante la última década han desatado una fuerza disruptiva que puede crear nuevas he-

---

<sup>32</sup> ALHARBY, Maher, y VAN MOORSEL, Aad: "Blockchain-Based Smart Contracts: A Systematic Mapping Study". Nueva York: Cornell University, 2017. p. 127. Recuperado de: <https://arxiv.org/abs/1710.06372>.

rramientas de comunicación y organización. Los nuevos softwares y plataformas en línea, y los millones de dispositivos móviles, pueden acelerar y facilitar el proceso necesario para recopilar ideas, permitir el debate en tiempo real, la toma de decisiones, y la votación en línea, así como la creación de contenido y el establecimiento de medios de comunicación multifacéticos y transculturales. Por lo tanto la Internet se considera una gran oportunidad para mejorar la democracia, y otorgarle una mayor calidad.

Las TIC en sí mismas no son una tecnología que fomente la participación, ellas dependen de la dirección de las autoridades y de las motivaciones políticas.

Las TIC en sí mismas no son una tecnología que fomente la participación, ellas dependen de la dirección de las autoridades y de las motivaciones políticas. La gente está familiarizada con los usos tradicionales establecidos para estas tecnologías y, por lo tanto, permanece pasiva y no cuestiona el uso de las redes sociales a través de Internet, como principal medio para interactuar sobre temas de participación democrática.

Las cadenas de bloques o *blockchain* se han convertido en un concepto innovador y vanguardista que suele aparecer en los debates públicos sobre la configuración del futuro digital, junto con otros conceptos como la inteligencia artificial.

Las cadenas de bloques o *blockchain* se han convertido en un concepto innovador y vanguardista que suele aparecer en los debates públicos sobre la configuración del futuro digital, junto con otros conceptos como la inteligencia artificial. Como todo lo nuevo y prometedor, su sola mención conlleva revoluciones y cambios, aunque en principio aún se encuentra en las primeras fases de desarrollo y actualmente busca aplicación a través de experiencias y prototipos únicos, con el objeto a mediano plazo de poder dar lugar a productos y servicios comercialmente viables.

El proceso de digitalización está penetrando todos los rincones de la economía y la sociedad, y el gobierno no es una excepción. El gobierno abierto implica el uso de la tecnología en el contexto de la prestación de servicios y las relaciones con los ciudadanos. Desde la llegada de las TIC han surgido diversas oportunidades que permiten avanzar hacia una administración pública más abierta, flexible, pluralista y dinámica<sup>33</sup>. La modernización de la administración es un proceso que lleva décadas en marcha, pero *blockchain* puede añadir una nueva dimensión y hacerla más innovadora.

---

<sup>33</sup> PERALTA, Graciela; LOZANO, María Del Carmen e IVANNA- JORDA, María Sol: "El impacto de las TIC en el gobierno abierto". XIV Jornadas de investigación de la FCE. 2020. Recuperado de: <https://fce.unl.edu.ar/jornadasdeinvestigacion/trabajos/uploads/trabajos/105.pdf>

Los sistemas de información descentralizados almacenados en bloques pueden aportar importantes beneficios al funcionamiento del sector público, en particular al reducir los costos financieros, los plazos y la complejidad del intercambio de información dentro del país, y entre el gobierno y los ciudadanos.

Los contratos inteligentes o *smart contracts*, son códigos ejecutables que se producen en la cadena de bloques, y están diseñados para ejecutar y hacer cumplir los términos del contrato cuando se cumplen las condiciones establecidas por las partes<sup>34</sup>. Es posible la ejecución automática de acciones contractuales sin intervención humana, como realizar un pago cuando ocurre un evento o circunstancia, que da lugar al derecho de pago. *Blockchain* mejora la transparencia y auditabilidad de la información pública y ayuda a lograr el objetivo de desarrollar un gobierno abierto. Finalmente, el uso de algoritmos para mantener registros públicos puede evitar los monopolios gubernamentales y aumentar la confianza de los ciudadanos y las empresas en el sector público.

La Comisión Europea ha explorado la posibilidad que ofrece el *blockchain* para acelerar la digitalización de las unidades administrativas en los Estados miembros, y ha destacado que dos tipos de beneficios que proporciona esta tecnología están relacionados con la seguridad de la información: la coherencia de datos entre organizaciones y eficiencias mejoradas en la eliminación de procesos y la reducción de costes operativos. La transformación digital incluye no sólo la tecnología *blockchain*, sino también la inteligencia artificial, el Internet, el *big data*, o las *smart cities*.

No hay duda de que en los próximos años se verá el surgimiento de diversas aplicaciones relacionadas con el uso de estas tecnologías, que aprovecharán todo su potencial para optimizar y automatizar su implementación en el desarrollo gubernamental. Se está ante una tecnología tan versátil que no cabe duda de que en un futuro próximo se utilizará en mayor medida, en una gran variedad de actividades gubernamentales, como está ocurriendo en Estonia.

Los sistemas de información descentralizados almacenados en bloques pueden aportar importantes beneficios al funcionamiento del sector público, en particular al reducir los costos financieros, los plazos y la complejidad del intercambio de información dentro del país, y entre el gobierno y los ciudadanos.

La transformación digital incluye no sólo la tecnología *blockchain*, sino también la inteligencia artificial, el Internet, el *big data*, o las *smart cities*.

No hay duda de que en los próximos años se verá el surgimiento de diversas aplicaciones relacionadas con el uso de estas tecnologías, que aprovecharán todo su potencial para optimizar y automatizar su implementación en el desarrollo gubernamental.

<sup>34</sup> ALHARBY, Maher, y VAN MOORSEL, Aad: "Blockchain-Based Smart Contracts: A Systematic Mapping Study". Nueva York: Cornell University, 2017. p. 127. Recuperado de: <https://arxiv.org/abs/1710.06372>.

El desarrollo de escenarios de acción gubernamental representará un cambio de paradigma en el gobierno que requerirá una nueva generación de políticos dispuestos a aprovechar todo el potencial y la inteligencia artificial que ofrecen tecnologías como el *blockchain*.

El gobierno abierto fomenta la creación de nuevos espacios de participación y colaboración, donde los ciudadanos pueden innovar, reformar y contribuir a instituciones que satisfagan las necesidades actuales. Las tecnologías digitales son una herramienta muy importante en este proceso de colaboración abierta.

El desarrollo de escenarios de acción gubernamental representará un cambio de paradigma en el gobierno que requerirá una nueva generación de políticos dispuestos a aprovechar todo el potencial y la inteligencia artificial que ofrecen tecnologías como el *blockchain*. Esto significará nuevas necesidades de formación, y una mayor adaptabilidad para hacer frente al cambio de los modelos de gobernanza pública, hacia un gobierno abierto que sea piedra angular para una democracia de calidad en el siglo XXI.

## IX. Consideraciones finales.

El gobierno abierto fomenta la creación de nuevos espacios de participación y colaboración, donde los ciudadanos pueden innovar, reformar y contribuir a instituciones que satisfagan las necesidades actuales. Las tecnologías digitales son una herramienta muy importante en este proceso de colaboración abierta.

Las tecnologías en sí mismas crean valor público, permitiendo a los gobiernos comunicarse mejor para lograr objetivos comunes, y promoviendo en los ciudadanos su participación en los asuntos públicos a través de herramientas digitales, contribuyendo así al desarrollo e implementación de políticas públicas. En este paradigma, la interacción entre los ciudadanos y las instituciones públicas juega un papel central en la tarea de agregar valor social para abordar problemas complejos y dinámicos, que requieren una visión estratégica y soluciones innovadoras.

El enfoque del gobierno abierto se basa en tres elementos fundamentales: transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, todos los cuales se benefician del uso intensivo de las nuevas TIC, aprovechando todas las oportunidades que estos desarrollos traen al campo. Estos elementos finalmente llevan a que este modelo sea reconocido como una plataforma poderosa donde gobernantes y gobernados co-crean valor público como iguales.

La implementación de este paradigma requiere el intercambio de información, la construcción de conocimientos y, lo más importante, el uso de estos conocimientos en el desarrollo e imple-

mentación de políticas nacionales. Ha llegado el momento de una participación efectiva y real, necesaria para el equilibrio entre democracia representativa y directa, necesaria para salir de la crisis económica e institucional.

Ha llegado el momento de modernizar la administración y hacerla más flexible, accesible, transparente y eficaz, en la que todos y todas tengan acceso, y se utilicen las nuevas tecnologías como medio para lograrlo. Es hora de que el gobierno abierto se convierta en una realidad que represente un pilar para la calidad de la democracia en el nuevo siglo, y se puedan proporcionar mejores condiciones de vida para la ciudadanía, y un mayor desarrollo para las naciones.

Ha llegado el momento de modernizar la administración y hacerla más flexible, accesible, transparente y eficaz, en la que todos y todas tengan acceso, y se utilicen las nuevas tecnologías como medio para lograrlo. Es hora de que el gobierno abierto se convierta en una realidad que represente un pilar para la calidad de la democracia en el nuevo siglo, y se puedan proporcionar mejores condiciones de vida para la ciudadanía, y un mayor desarrollo para las naciones.

## Referencias bibliográficas.

-ALHARBY, Maher, y VAN MOORSEL, Aad: "Blockchain-Based Smart Contracts: A Systematic Mapping Study". Nueva York: Cornell University, 2017. p. 127. Recuperado de: <https://arxiv.org/abs/1710.06372>.

-ALTMAN, David y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal: "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", *Democratization*, 2002. 9(2), pp. 85-100.

-BARRIA, Diego; GONZÁLEZ, Bastián y CISTERNAS, Carla: "La Literatura sobre Gobierno abierto en Español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación". *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 2017, 28: 22-42. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/noesis/v28n56/2395-8669-noesis-28-56-22.pdf>

-CARMONA, Silvia: "Democracia y gobierno abierto una nueva cultura administrativa". Tesis. Universitat Rovira i Virgili, España, 2017

-CHAPMAN, Richard y HUNT, Michael: "Open Government. A study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System". 1987. Routledge, Londres.

-DELMER, Dunn: "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

-GARCÍA SILVA, Betzaida: "Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública". Sexto Certamen de Ensayo Político de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León. 2005. 167-176pp. Recuperado de: <https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/publicaciones/cep/index.html>

-GÜEMES, Cecilia y RESINA, Jorge: "Come Together? Citizens and Civil Servants dialogue, looking for co-production and trust". *Australian Journal of Public Administration*, 2019. 78(2):155-171. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12377>

-LÓPEZ EGAÑA, Juan Felipe: "¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas?". Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado, 2014. Recuperado de: <http://goo.gl/iWJKnR>

-MANIN, Bernard: "Los principios del gobierno representativo". Madrid: Alianza editorial, 1998.

-MÖLLERING, Guido: "Trust beyond risk The leap of Faith". Oxford: Elsevier, 2006. ISBN 0-08-044855-0

-NASER, Alejandra y GASTÓN, Concha: "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Santiago de Chile: Naciones Unidas Recuperado de: <https://hdl.handle.net/11362/3969>

-OSZLAK, Oscar: "El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas". *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, 1999. 5(11).

-OSZLAK, Oscar: "Gobierno abierto: promesas y desafíos". *Voces en el Fénix*, 2012, n° 18. ISSN: 1853-8819. Recuperado de:ht-

[tps://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/gobierno-abierto-promesas-y-desafios/](https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/gobierno-abierto-promesas-y-desafios/)

-PARKS, With: "The open government principle: applying the right to know under the Constitution". *The George Washington Law Review*, 1957. 26(1).

-PERALTA, Graciela; LOZANO, María Del Carmen e IVANNA- JORDA, María Sol: "El impacto de las TIC en el gobierno abierto". XIV Jornadas de investigación de la FCE. 2020. Recuperado de: <https://fce.unl.edu.ar/jornadasdeinvestigacion/trabajos/uploads/trabajos/105.pdf>

-PRATS CATALÁ, Joan: "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática". *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. 1998. No. 1., ISSN 1139-3750, págs. 21-68.

-PRZEWORSKI, Adam: "Democracia y Mercado". Editorial Akalac, 2003. ISBN978-0-521-47645-4.

-RAMÍREZ ALUJA, Álvaro: "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea". *Buen Gobierno*, 2010. 9:95-133.. ISSN: 1874-4271. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660529006>

-VERCELLI, Ariel: "Repensando los bienes intelectuales comunes: análisis socio-técnico sobre el proceso de co-construcción entre las regulaciones de derecho de autor y derecho de copia y las tecnologías digitales para su gestión". Tesis de doctorado. 2009. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Recuperado de: <http://www.arielvercelli.org/rlbic.pdf>

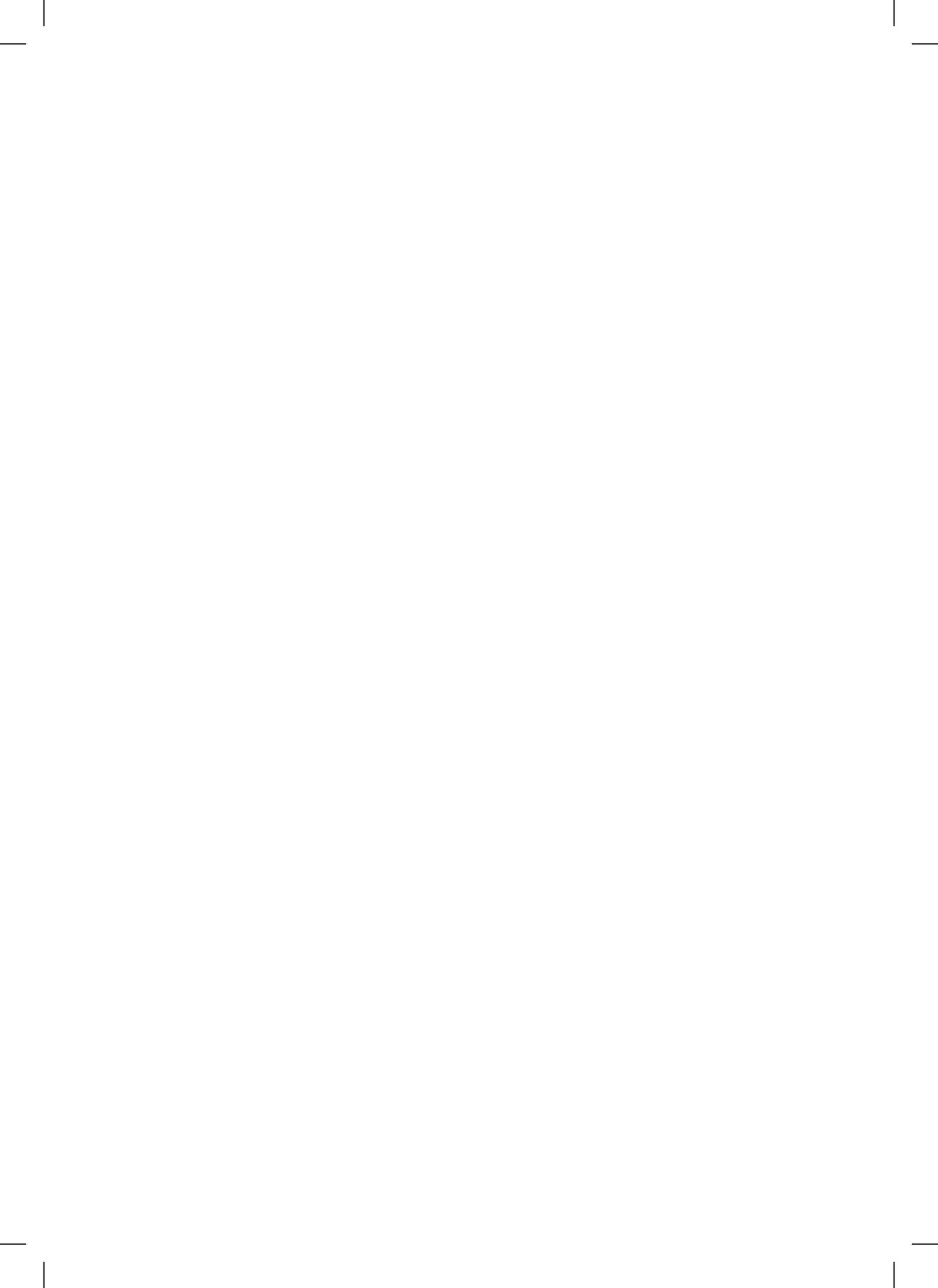
## Resumen.

El gobierno abierto es el denominador común y el punto de encuentro entre la política, la administración pública, la tecnología, y la participación ciudadana. Actualmente se posiciona como un nuevo eje de esfuerzos para mejorar la capacidad de

gobierno y modernizar la administración pública de acuerdo con los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas. Dado que el gobierno abierto es un tema emergente, este artículo busca hacer una contribución reflexiva para considerar este paradigma como una clave política y tecnológica, y contextualizarlo en su vinculación hacia la transformación de un nuevo modelo que promete fortalecer y convertirse en el pilar para la calidad de la democracia en el siglo XXI, el cual ofrece amplias mejoras para la administración pública, la ciudadanía y el Estado.

### **PALABRAS CLAVE**

Gobierno abierto, democracia, transparencia, participación, rendición de cuentas, gestión pública.



## Col·laboren en este número:

**Pedro Adalid Ruiz:** Profesor de Políticas de Calidad.

**J.M Calabuig:** Catedrático de Universidad. Director del Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IUMPA) - Universitat Politècnica de València (UPV). Grupo Madφ.

**José Manuel Canales Aliende:** Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y Director Honorífico del grupo permanente de investigación «Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas» de la Universidad de Alicante.

**Jorge Castellanos Claramunt:** Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional. Universitat de València.

**Rosa Cernada Badía:** Profesora de Derecho Administrativo. Universidad Católica de Valencia.

**Jaime Clemente Martínez:** Profesor visitante de Derecho Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili.

**Lorenzo Cotino Hueso:** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de València. Valgrai.

**A. Ferrer Sapena:** Catedrático de Universidad. Grupo Madφ. Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IUMPA) - Universitat Politècnica de València (UPV).

**L.M García Raffi:** Catedrático de Universidad. Grupo Madφ. Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IUMPA) - Universitat Politècnica de València (UPV).

**María Dolores Montero Caro:** Profesora Ayudante Doctora de Derecho Constitucional. Universidad de Córdoba.

**Josep Ochoa Monzó:** Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Alicante. Director de la Cátedra de Buen Gobierno y Transparencia.

**Manuel Pereiro Cárceles:** Investigador postdoctoral VALi+D en Derecho Administrativo.

**F. Peset Mancebo:** Catedrático de Universidad. Grupo Madφ. Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IUMPA) - Universitat Politècnica de València (UPV).

**Adela Romero Tarín:** Profesora de Ciencia Política y de la Administración y Directora del grupo permanente de investigación «Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas» de la Universidad de Alicante.

**E. A. Sánchez Pérez:** Catedrático de Universidad. Grupo Madφ. Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IUMPA) - Universitat Politècnica de València (UPV).

**M. I. Sánchez del Toro:** Técnico Superior de la Universitat Politècnica de València (UPV). Grupo Madφ. Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IUMPA).

**Mariano Vivancos:** Profesor de Derecho Constitucional. Universitat de València.

## Director:

José Salvador Tárrega Cervera

## Consell de Redacció:

Clementina Ávila Ávila

Enrique Benlloch Galindo

Belén Calatayud Soler

Pilar Herrero Gil

Alicia Amparo Miralles Pechuán

Eva María Moreno López

Manuel Moreno Vázquez

**Nota de redacció:** La revista no es fa responsable ni comparteix necessàriament les opinions expressades pels autors i les autores, que les formulen sota la seua exclusiva responsabilitat.

## COL-LABOREN

Pedro Adalid Ruiz

J. M. Calabuig

José Manuel Canales Aliende

Jorge Castellanos Claramunt

Rosa Cernada Badía

Jaime Clemente Martínez

Lorenzo Cotino Hueso

A. Ferrer Sapena

L. M. García Raffi

María Dolores Montero Caro

Josep Ochoa Monzó

Manuel Pereiro Cárceles

F. Peset Mancebo

Adela Romero Tarín

E. A. Sánchez Pérez

M. I. Sánchez del Toro

Mariano Vivancos Comes



GENERALITAT  
VALENCIANA

Presidència