

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 extiende¹. 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.

¹ CRIADO y RUVALCABA (2016: 7-8).

La idea (y el concepto) del gobierno abierto o, en su caso, de la administración abierta², 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,

² 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 ciudadanía³. 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). 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) una vez que España entró en el año 2011 en la Alianza para el Gobierno Abierto (OPG, en sus siglas en inglés⁴). Desde ahí, en consonancia con las Recomendaciones de la OCDE, que llegan a la vigente de 2017⁵ 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.

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

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

⁵ <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 responsabi-*

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)⁶ 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).

⁶ 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^oJ^o 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 internet⁷ (COTINO HUESO, 2013; BLANES CLIMENT, 2014: 388) y la transparencia es una condición necesaria como de manera amplia consagra hoy la Ley

⁷ 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 funciones⁸. 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.

⁸ 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 valor⁹. 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 país¹⁰. 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 jurisprudencia¹¹.

En suma, partiendo del valor *per se* que hoy en día imponen las distintas leyes que regulan la transparencia¹², 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 abiertos¹³, en la definición ya de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público¹⁴ 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 públicas¹⁵. Como señala la Estrategia Valenciana de Datos abiertos (2022)¹⁶ *"los datos abiertos constituyen una materia prima indispensable*

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

¹⁰ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2009: 426).

¹¹ PONCE (2023, 2019)

¹² MOLINA (2017).

¹³ 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"*.

¹⁴ 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.

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

¹⁶ <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 saber¹⁷. Lo cual garantizan, entre otros, los portales de transparencia de las distintas administraciones públicas como apoyo necesario del gobierno abierto¹⁸, 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-

¹⁷ https://gobiernoabiertovalencia.files.wordpress.com/2016/03/el_paradigma_del_gobierno_abierto_ok.pdf (acceso 27 de octubre de 2023)

¹⁸ <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 publicados¹⁹ y crear valor añadido (art. 1 y 7.3 de la Ley 1/2022, de 13 de

¹⁹ 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 participación²⁰. 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-*

²⁰ 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 democrática²¹. 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

²¹ 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 pública²², 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,

²² 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 Valenciana²³.

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 electrónica²⁴, 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 niveleses 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.

²⁴ 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 abierto²⁵ que deben recoger el conjunto de actuaciones a las que se compromete, en nuestro caso, la Administración General del Estado²⁶, 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)²⁷ 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.

²⁵ MONTERO CARO (2020), MOYA PÉREZ (2019).

²⁶ https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto.html (acceso 29 de octubre de 2023)

²⁷ 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 públicos²⁸. 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 sentido²⁹. 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.

²⁸ 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)

²⁹ 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 tecnologías³⁰ 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 autonómicas³¹) 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 (acceso 16 de octubre de 2023).

bana Valenciana³² 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

³² <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 abierto³³, 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 Abierto³⁴ o de Ordenanzas³⁵, 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.

³⁴ 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

³⁵ <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)³⁶, 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 innovadora³⁷) 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-

³⁶ GONZÁLEZ GALLEGO et al (2021: 223), CARMONA GARIAS (2019).

³⁷ 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.

En 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.