

TEMA 025. LA GOBERNANZA PÚBLICA Y EL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES DEL GOBIERNO ABIERTO: COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN. EL MARCO JURÍDICO Y LOS PLANES DE GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA. LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: REAL DECRETO 919/2014, DE 31 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA SU ESTATUTO. FUNCIONES. LA OFICINA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (OTAI): FUNCIONES. EL PORTAL DE TRANSPARENCIA. LAS UNIDADES DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA (UITS): FUNCIONES. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES.

Actualizado a 12/04/2023

1. GOBERNANZA PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO

La Gobernanza y el Gobierno Abierto son estilos de gobierno que propugnan la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público. En la Constitución Española (CE) de 1978 ya encontramos artículos que se refieren a esta participación:

- **Artículo 9.2:** Corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
- **Artículo 23.1:** Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
- **Artículo 48:** Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.
- **Artículo 87.3:** Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.
- **Artículo 105:** La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Merece la pena destacar también el **artículo 133 de la Ley 39/2015** que fomenta participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. El Portal de Transparencia contiene una sección dedicada a esto.

1.1. GOBERNANZA PÚBLICA

El concepto de Gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Es importante señalar que no se elimina la burocracia ni la gerencia, sino que se convive con ellas.

La Gobernanza tiene su origen en la idea de que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos necesarios para gobernar; estos se encuentran repartidos entre distintos actores. Así pues, para enfrentar las cuestiones sociales se requiere también la participación de la sociedad civil y de las empresas.

Como dejábamos entrever al principio, la idea de Gobernanza se vincula a la gestión de redes. Estas redes presentan una forma organizativa plana y horizontal –en contraposición a las organizaciones verticales y jerarquizadas– que promueven unas relaciones de igualdad.

Aspectos positivos:

1. Se enriquece la formulación de políticas, pues hay diversos actores que aportan información, conocimiento y colaboración.
2. Dichas políticas pueden alcanzar mayor aceptación y legitimidad.
3. Se favorece el principio democrático, pues existe una mayor participación de la sociedad e irremediablemente se va a tener en cuenta una amplia gama de intereses.

Críticas:

1. Las redes pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticas al intervenir tantos actores en la toma de decisiones, ocasionando que sea difícil ponerse de acuerdo.
2. Los procesos decisionales pueden no ser transparentes haciendo imposible determinar quién es responsable de cada decisión.
3. Si la estructura decisional reside en la interacción entre gobierno, sociedad y empresas, el margen dejado para la intervención parlamentaria es escaso, lo que puede plantear déficits democráticos graves

1.2. GOBIERNO ABIERTO

El Gobierno Abierto es una forma de gobernanza pública que promueve la máxima transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la colaboración social y la integridad pública. El objetivo del Gobierno Abierto es mejorar la calidad de nuestra democracia y reforzar la confianza de las personas en sus instituciones públicas¹.

El término *Open Government*, se mencionó por primera vez en un artículo del abogado Wallace Park, publicado en 1957 y titulado *The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution*. El concepto se fue extendiendo paulatinamente, hasta que se terminó de popularizar con la llegada de Obama al poder en los Estados Unidos, y se materializó con su firma en el Memorando por la Transparencia y la Administración Abierta, en el que declaró: “Mi gobierno está comprometido con un nivel de **apertura en la administración pública** sin precedentes y un **sistema de transparencia, participación y colaboración** que reforzará la democracia, asegurará la confianza pública y promoverá la eficacia y eficiencia gubernamental”.²

El Gobierno Abierto está entonces directamente relacionado con la Gobernanza, pero va un paso más allá. Pretende abrir la gestión pública a los ciudadanos para que estos puedan conocerla y a la vez intervenir y participar en ella. Se trata de una nueva forma de relación entre los gestores públicos y los ciudadanos basada originalmente en unos principios de transparencia, participación y colaboración.

¹ Del IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024)

² De la Guía de Gobierno Abierto para Empleadas y Empleados Públicos

Estos **principios evolucionan**, pudiendo considerarse, tal y como recoge el IV plan de Gobierno Abierto para el periodo 2020-2024, que el **gobierno abierto pivota actualmente en torno a los principios de Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación e Integridad Pública**.

- ✓ **Transparencia:** se considera que la información pública es propiedad de los ciudadanos y que estos deben poder acceder a ella de manera transparente, fácil y gratuita. En España existe el Portal de la Transparencia, que se tratará más adelante.
- ✓ **Rendición de cuentas:** permite a los ciudadanos exigir responsabilidades sobre el uso que se hace de los recursos públicos
- ✓ **Participación:** se escucha a la sociedad civil a la hora de tomar decisiones públicas para atender sus necesidades reales.
- ✓ **Integridad pública:** se refiere a la alineación consistente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público.³

Nota: El principio de colaboración aparecía expresamente en el manifiesto de Gobierno Abierto y en el III Plan de Gobierno Abierto. No se incluye ya en el IV Plan, pero se mantiene en el documento como referencia:

- ✓ **Colaboración:** se aprovecha el conocimiento de los ciudadanos y empresas para construir planes y políticas públicas más eficaces, y hacer frente así a los retos de las Administraciones Públicas (AAPP).

Se recomienda confirmar los principios, tal y como se recojan en el título del tema, una vez se fije el temario en la convocatoria.

El desarrollo del Gobierno Abierto ha sido posible gracias a las TIC. Internet y las herramientas de la Web 2.0 han favorecido enormemente el protagonismo de los ciudadanos en su relación con los gobiernos. Esta relación también se materializa en la medida 6 del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 “Gestión e intercambio transparente de la información”.

Algunas de las herramientas del Gobierno Abierto son:

1. **Portales de transparencia**, que permiten a los ciudadanos acceder de forma instantánea a la información pública.
2. **Foros** para informar y consultar a la ciudadanía pudiendo tener lugar una escucha activa.
3. **Documentos comentables:** de gran utilidad para someter a comentarios públicos informes o proyectos normativos (e.g. wikis).
4. **Portales de peticiones o recolección de firmas:** son herramientas de la sociedad civil que pueden motivar la actuación del gobierno.
5. **Crowdsourcing:** permite la participación de la sociedad para llevar a cabo una determinada tarea o buscar soluciones a problemas (e.g. elección del logo).

³ Definición por la OECD

6. **Crowdfunding:** recolección de dinero entre la gente para financiar un proyecto.
7. **Presupuestos participativos:** los ciudadanos participan en la elaboración de los presupuestos públicos.
8. **Iniciativas Govtech:** empresas privadas (sobre todo startups y pymes) definen y proponen proyectos y soluciones de innovación tecnológica para que las adopten las administraciones públicas.

Por último, matizar que es importante no confundir Gobierno Abierto con Gobierno Electrónico.

El gobierno electrónico (*e-government*), se acota al uso de medios TIC para proporcionar servicios públicos a ciudadanos y empresas en un país o región. Será un elemento esencial para el Gobierno Abierto, pero no implica necesariamente los mismos valores y principios. Por ejemplo: un régimen autoritario podría hacer uso de medios electrónicos y apoyarse entonces en un gobierno electrónico, pero no estaría fomentando por ello un gobierno abierto, ni ninguno de los principios anteriores.

1.3. LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

La **Alianza para el Gobierno Abierto** (*Open Government Partnership*) existe desde 2011 y en la actualidad cuenta con casi 80 países participantes. La Alianza tiene por objetivo que los países adheridos adquieran compromisos para llevar a cabo reformas e innovaciones en los Estados. Así pues, en dichos países gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implantar reformas en torno al Gobierno Abierto, de tal manera que las administraciones públicas actúen con transparencia, fomenten la colaboración y la participación ciudadana, rindan cuentas y sean inclusivas.

España forma parte desde el mismo 2011 y destaca su Plan de Acción para el Gobierno Abierto. El último de estos planes es el **cuarto**, correspondiente al periodo 2020-2024

1.4. IV PLAN DE GOBIERNO ABIERTO 2020-2024

Se articula en torno a **cuatro ejes** donde se agrupan los distintos compromisos adquiridos: eje de transparencia y rendición de cuentas, de participación, de integridad, y de sensibilización y formación.

Entre los compromisos de este IV Plan, podemos nombrar los siguientes:

1. Reforma de la ley de transparencia (Ley 19/2013) y aprobación de su reglamento de desarrollo⁴.
2. Trasposición de la Directiva 2019/1024 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público (traspuesta en el Real Decreto-ley 24/2021).
3. Desarrollo de una Plataforma de Participación en el Portal de la Transparencia.

⁴ En el momento de actualización de este tema, estos compromisos todavía no se habían realizado, encontrándose con retraso respecto a la fecha prevista.

4. Regulación de un registro de lobbies obligatorio.
5. Educación en Gobierno Abierto destinada a la ciudadanía y al público experto

2. DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN

En nuestro país los datos abiertos y su reutilización se encuentran regulados por la siguiente normativa:

1. **Ley 37/2007**, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Transpone la Directiva 2003/98/CE.
2. **Real Decreto 1495/2011**, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007 para el ámbito del sector público estatal.
3. **Ley 18/2015**, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Transpone la Directiva 2013/37/UE.
4. Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la **Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de Recursos de la Información**.
5. **Directiva 2003/98/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público.
6. **Directiva 2013/37/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE.
7. **Directiva (UE) 2019/1024** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Deroga a las anteriores directivas. Desde noviembre del 2021, el libro 3 del Real Decreto-ley 24/2021 ha transpuesto esta directiva para incorporarla al ordenamiento jurídico.

La transposición de la Directiva (UE) 2019/1024 en el libro 3 del Real Decreto Ley 24/2021 (art. 64) ha supuesto la modificación de ciertos artículos de la Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público. Entre sus modificaciones, destacan:

1. **Ampliación del ámbito subjetivo** a los organismos y entidades del sector público institucional creados para satisfacer necesidades de interés general, que no tengan carácter industrial o mercantil y las sociedades mercantiles pertenecientes al sector público institucional
2. Reutilización de **datos de investigación**.
3. Regulación de los **conjuntos de datos de alto valor** (e.g. consumo de energía, imágenes de satélite, datos de instrumentos meteorológicos, registros mercantiles, señalización vial).
4. La reutilización de documentos no estará sujeta a condiciones a menos que estas sean objetivas, proporcionadas, no discriminatorias y estén justificadas por un objetivo de interés público. En los supuestos de sujeción, las condiciones se fijarán en una licencia.

5. La elaboración y la puesta a disposición de los documentos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley se efectuará, en la medida de lo posible, conforme al principio de documentos abiertos desde el diseño y por defecto
6. Puesta a disposición de **datos dinámicos** (es decir, aquéllos que varían con gran frecuencia, como los medioambientales, los meteorológicos o los de tráfico) para su reutilización inmediatamente después de su recopilación, a través de las API adecuadas.
7. Se crean las **Unidades Responsables de Información** en la AGE, en el ámbito de las Subsecretarías de cada Departamento, para garantizar la puesta a disposición de su información.

Los **datos abiertos** van a suponer un **impulso a la economía** debido a los nuevos nichos de mercado y servicios digitales que pueden aparecer gracias a ellos⁵ así como el aumento del sector infomediario. El acceso a los datos que se hallan en poder de la Administración se ampara en el artículo 105.b⁶ de nuestra Constitución.

El artículo 4 de la Ley 37/2007 indica que la AGE mantendrá un catálogo de información pública reutilizable, correspondiente al menos al ámbito de la AGE y a sus organismos públicos vinculados o dependientes. Se trata del **Portal de Datos Abiertos (datos.gob.es)**.

Algunas definiciones para **datos abiertos** son las siguientes:

- **Open Knowledge Foundation:** aquellos que pueden ser libremente utilizados y compartidos por cualquier persona para cualquier propósito.
- **Ley 37/2007:** aquellos que cualquiera es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir, con el único límite, en su caso, del requisito de atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría.
- **Directiva (UE) 2019/1024:** datos en formatos abiertos que puede utilizar, reutilizar y compartir libremente cualquier persona con cualquier fin.

En cuanto a la **reutilización**, la **Ley 37/2007** la define en su artículo 3 como el uso de **documentos que obran en poder de las Administraciones** y resto del ámbito subjetivo, por personas físicas y jurídicas, **con fines comerciales o no comerciales**, distintos del propósito inicial que tenían esos documentos.

Es importante señalar que la reutilización **no se contempla como uno de los pilares del Gobierno Abierto**, pero está muy relacionada con el mismo. Así pues, en los Planes de Acción para el Gobierno Abierto de España existen iniciativas relacionadas con la reutilización y los datos abiertos. Además, los datos abiertos van a reforzar sus pilares, incrementando la transparencia y facilitando la participación y la colaboración.

⁵Se recomienda consultar los siguientes enlaces:

<https://www.asedie.es/es/informes-anuales>

<https://datos.gob.es/es/desafios-aporta>

⁶La ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Ten clara la siguiente diferencia:

La **Ley 19/2013** se centra en incrementar la transparencia de las Administraciones públicas, en la publicidad activa, mientras que la **normativa de reutilización** pretende el impulso económico de la sociedad a través de la publicación de datos y su reutilización.

Si bien los datos abiertos pueden contribuir también a la transparencia y los datos publicados por medio de la Ley 19/2013 podrían ser reutilizados, **ésas no son sus funciones principales y no nacieron con ese objetivo.**

Otras consideraciones:

Son varias las iniciativas, planes y programas actuales que están teniendo en cuenta los datos abiertos y la transparencia. Ejemplos de ello son:

- IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024
- ODS 16 de la Agenda 2030: Paz, justicia e Instituciones sólidas
- Agenda España Digital: medida 9, que, entre otras cosas, incluye transitar hacia una economía del dato, la creación de la Oficina del Dato y de la figura del Data Chief Officer.
- Plan de Digitalización de las AAPP 2021-2025: medida 6, Gestión e intercambio transparente de la información.

3. CONTEXTO NORMATIVO

3.1. LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

La **Ley 19/2013 (LTAIBG)** parte del convencimiento de que la **transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno** deben ser los **ejes fundamentales de toda acción política**. Se estructura en los siguientes títulos:

1. *Título preliminar*, donde se expone su objeto.
2. *Título I*, correspondiente a la **transparencia** (publicidad activa y derecho de acceso).
3. *Título II*, donde se exponen las obligaciones de **buen gobierno**.
4. *Título III*, dedicado al **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**.

Según el Título preliminar, la ley tiene un **triple objeto**:

- ✓ **Incrementar la transparencia** de la actividad pública a través de las **obligaciones de publicidad activa**.
- ✓ **Garantizar el derecho de acceso** a la **información pública**.
- ✓ Establecer las **obligaciones de buen gobierno** que deben cumplir los responsables públicos, así como las **consecuencias jurídicas** de su incumplimiento.

El **Título I** se divide en tres capítulos:

1. *Capítulo I*, donde se detalla el ámbito subjetivo de aplicación de este título.
2. *Capítulo II*, dedicado a la publicidad activa.
3. *Capítulo III*, correspondiente al derecho de acceso a la información pública.

El **ámbito subjetivo** (Capítulo I) de la ley es muy amplio, abarcando a la AGE, Administraciones de las CCAA, entidades que integran la Administración Local, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, organismos autónomos, Agencias Estatales, Casa de Su Majestad el Rey, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Banco de España, etc.

A los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y a las entidades privadas que perciban ayudas públicas les serán de aplicación sólo las disposiciones del Capítulo II.

Recuerda: según al Art. 55 de la Ley 40/2015, la Administración General del Estado (AGE) comprende la Organización Central (Ministerios y servicios comunes), la Organización Territorial (Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno) y la Administración General del Estado en el exterior.

Con respecto a la **publicidad activa** (Capítulo II), los organismos anteriores habrán de difundir cierta información sin tener que esperar a que se la soliciten. Esta información comprende:

1. Información institucional, organizativa y de planificación (e.g. funciones, normativa de aplicación, estructura).
2. Información de relevancia jurídica (e.g. anteproyectos de ley, respuestas a consultas que supongan una interpretación del Derecho).
3. Información económica, presupuestaria y estadística (e.g. contratos, retribuciones de altos cargos, subvenciones recibidas).

Según el Art. 5 de la LTAIBG, la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web (¡Importante! Ver apartado dedicado al Portal de la Transparencia).

En relación al **derecho de acceso a la información pública** (Capítulo III), se entiende por información pública aquella que obre en poder de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

Importante!

Este derecho podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la propiedad intelectual, etc. (Art. 14) y también si dicho acceso entra en conflicto con la **protección de datos personales** (Art. 15).

Todas las personas pueden ejercer este derecho **sin necesidad de motivar la solicitud**.

La ley establece un procedimiento con un breve **plazo** de respuesta, normalmente **un mes** (Art. 20), que podrá ampliarse por otro mes adicional en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Esta ley dispone la creación de Unidades de Información y Transparencia (UITs) en la AGE para tramitar la solicitud. Frente a toda resolución podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (carácter potestativo y antes de la impugnación en vía contencioso-administrativa).

Las solicitudes se dirigirán al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica.

Ten claro lo siguiente:

El derecho de acceso a la información, ¿está limitado a obtener información de carácter organizativo, jurídico o económico, es decir, a las categorías de publicidad activa?

No, se puede pedir toda información que tenga el organismo al que se dirige la solicitud, con independencia de la publicidad activa. Normalmente se refieren a cuestiones que no figuran en publicidad activa, o que, figurando, no se han encontrado.

Las disposiciones de **buen gobierno (Título II)** se aplican, en el ámbito de la AGE, a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos. También serán de aplicación a los altos cargos que tengan tal consideración según la normativa autonómica o local. Todas estas personas adecuarán su actividad a una serie de principios que pasamos a ver.

Principios generales:

1. Transparencia en la gestión de los asuntos públicos.
2. Satisfacción del interés general.
3. Imparcialidad.
4. Diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Calidad en la prestación de los servicios públicos.
6. Responsabilidad por sus decisiones y actuaciones.
7. Trato igual y sin discriminaciones.

Principios de actuación:

1. Respeto a la normativa reguladora de incompatibilidades.
2. Puesta en conocimiento del órgano competente de cualquier actuación irregular.
3. Ejercerán los poderes atribuidos con la finalidad exclusiva para la que se otorgaron.
4. No aceptarán favores o servicios que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones.
5. Gestionarán los recursos públicos sin utilizarlos para actividades no permitidas.
6. No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas.

Se crea un régimen sancionador estructurado en 3 ámbitos: infracciones (1) en materia de conflictos de intereses, (2) en materia de gestión económico-presupuestaria (e.g. comprometer gastos sin que exista crédito suficiente) y (3) de ámbito disciplinario (e.g. actuación que suponga discriminación).

Otra legislación que puede relacionarse con las obligaciones de **buen gobierno** es la siguiente:

Artículo 103.3 de la CE: la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, [...] el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las AAPP.

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 (véanse los artículos 52, 53 y 54).

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (véase especialmente el artículo 3).

3.2. REAL DECRETO 919/2014, DE 31 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

El **Título III** de la LTAIBG crea el **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)**, un organismo público independiente adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁷ cuyo **estatuto** es aprobado por el **Real Decreto (RD) 919/2014**.

Asume las competencias de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y de buen gobierno, así como garantizar el derecho de acceso a la información pública. También promueve la transparencia en la actividad pública.

La estructura orgánica del CTBG es la siguiente:

- ✓ Presidente, que será nombrado por un periodo de 5 años (no renovables).
- ✓ Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, compuesta por el presidente y los vocales: un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Función Pública y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Los vocales son nombrados por 5 años (renovables por otros 5).
- ✓ Subdirección General de Reclamaciones, que se encarga de la tramitación de la reclamación relativa al derecho de acceso a la información pública.

⁷Actualmente, el CTBG se encuentra vinculado al Ministerio de Hacienda y Función Pública según indica el artículo 14.8 del **RD 682/2021**, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

- ✓ Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno, que supervisa el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

La LTAIBG establece que la resolución de la reclamación relativa al derecho de acceso corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las CCAA y su sector público, y por las EELL comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las CCAA. No obstante, las CCAA y las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán atribuir dicha competencia al CTBG, celebrando al efecto un convenio.

Ten claro lo siguiente:

¿Cómo se controla la publicidad activa?

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene conferidas competencias de control de la publicidad activa pero únicamente en el ámbito de la Administración General del Estado.

¿Puede el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno controlar el cumplimiento de la publicidad activa de las Comunidades Autónomas con las que tenga firmado convenio?

No. Según la ley de transparencia –artículo 24.6 y Disposición Adicional cuarta–, las competencias del Consejo respecto de las Comunidades Autónomas con las que se haya firmado convenio se limitan a resolver las reclamaciones que se presenten.

4. COMPONENTES Y HERRAMIENTAS DE TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO

4.1. PORTAL DE TRANSPARENCIA

Creado mediante el artículo 10 de la LTAIBG, el **Portal de la Transparencia de la AGE** es accesible a través de transparencia.gob.es. Se estructura en cuatro áreas principales de información, como son, la información sujeta a publicidad activa (incluyendo la información de la AGE cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia), información y ejercicio del derecho de acceso a la información pública, información de Gobierno Abierto y participación ciudadana en proyectos normativos.

El Portal no contiene información de comunidades autónomas, entidades locales, sociedades estatales, fundaciones y órganos constitucionales, que publicarán su información en sus respectivos portales, páginas webs o sedes electrónicas.

La información publicada en el portal atenderá a los **principios** de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.

El Portal se puso en marcha el 10/12/2014. El Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de Febrero del 2023 indica que, se han visto en el Portal más de 31 millones de páginas y se han recibido un total de 60.598 solicitudes de acceso a la información, la mayoría de ellas por medios electrónicos (92.14%).

4.2. UNIDADES DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Establecidas en el artículo 21 de la **LTAIBG**, son unidades especializadas que tienen las siguientes funciones:

1. Recabar y difundir la información relativa a la publicidad activa.
2. Recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información.
3. Asegurar que la página web respectiva contiene la información que se solicita con más frecuencia.
4. Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obren en poder del órgano.

Normalmente habrá una UIT por cada ministerio, pero pueden existir UITs que se responsabilicen de ámbitos más pequeños si la carga de trabajo así lo justifica. En la actualidad existen 25 UITs en la AGE, creadas en el RD por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio al que pertenecen.

Las **peticiones de acceso a la información pública se dirigen a la correspondiente UIT** (por ejemplo, si se quiere acceder a información en poder del Ministerio de Hacienda y Función Pública, la solicitud se dirigirá a la UIT de este ministerio).

4.3. LA OFICINA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (OTAI)⁸

La **Subdirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano**, antigua Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI), pertenece a la Dirección General de Gobernanza Pública, del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Entre sus funciones se encuentran:

- La elaboración y desarrollo de programas de atención, información y asistencia a los ciudadanos a través de los distintos canales disponibles.
- La gobernanza del teléfono 060, la gestión del Centro de Información Administrativa y la normalización de documentos e imagen institucional.
- La gobernanza del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración General del Estado y la gestión de la publicación de sus contenidos y del Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas en coordinación con los departamentos ministeriales y sus organismos.
- El impulso de los planes y programas de transparencia, incluyendo la atención e información a los ciudadanos en esta materia y la gestión del Portal de Transparencia de la AGE, con el soporte técnico de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
- La coordinación de las UITs de la AGE, actuando como Unidad de Información de Transparencia Central.

⁸ La OTAI se creó a través del artículo 10.6 del **RD 199/2012** y es ahí donde se enumeran sus funciones. Más tarde, el **RD 771/2017** la suprimiría en su disposición adicional cuarta, que se derogó posteriormente mediante el **RD 307/2020**, que desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Ambas normas están derogadas, encontrándose actualmente la Subdirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, según **Real Decreto 682/2021**.

5. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES

Muchas comunidades autónomas disponen de legislación propia sobre transparencia y de portal de transparencia, y también han creado órganos equivalentes al CTBG en sus territorios. En estas CCAA son esos órganos los encargados de conocer de las reclamaciones que los ciudadanos presenten en relación a resoluciones sobre derecho de acceso a la información dictadas por las Administraciones de las CCAA y por las EELL comprendidas en su ámbito territorial. Existen otros casos en los que esto no sucede, creándose entre la CCAA y la AGE el correspondiente convenio para que sea el CTBG el que se encargue de dichas reclamaciones. Veamos algunos ejemplos:

Andalucía: dispone de portal de transparencia y de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la cual crea el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Entre las funciones del mismo figuran:

- ✓ Controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.
- ✓ Resolver las reclamaciones interpuestas ante resoluciones de procedimientos de acceso a la información pública.

En Andalucía, la mayoría de los ayuntamientos de las capitales de provincia tienen también un portal de transparencia.

Ceuta: no dispone de un órgano similar al CTBG y, por tanto, existe un convenio con la AGE para que sea aquél quien conozca de las reclamaciones.

Región de Murcia: dispone de portal de transparencia y de la Ley 12/2014, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Además, existe el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia. Este Consejo, entre otras funciones, ejerce el control sobre la publicidad activa y recibe las reclamaciones que se presentan contra las resoluciones en materia de acceso a la información.

Castilla y León: dispone de Portal de Transparencia y de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, siendo en este caso el Procurador del Común el órgano encargado de conocer de las reclamaciones sobre acceso a la información.

Se incluye la siguiente tabla resumen con datos de transparencia de otras Administraciones únicamente a modo de referencia.⁹

Comunidad Autónoma/Ciudades Autónomas	Portal de Transparencia Autonómico	Normativa	Consejo de Transparencia Autonómico
Andalucía	Si	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
Aragón	Si	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.	Consejo de Transparencia
Canarias	Si	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.	Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias

⁹ Para más detalle, ver enlace en documento de referencias.

Cantabria	Si	Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.	No (CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones)
Castilla la Mancha	Si	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.	No (CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones)
Castilla y León	Si	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.	Procurador del Común de Castilla y León
Cataluña	Si	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública
Ceuta	Si	Ley 19/2013	No (CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones)
Comunidad de Madrid	Si	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.	Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid
Comunidad Valenciana	Si	Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana	Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia
Extremadura	Si	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.	No (CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones)
Galicia	Si	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.	Comisión da Transparencia de Galicia
Islas Baleares	Si	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.	No (CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones)
La Rioja	Si	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja	No (CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones)
Melilla	Si	BOME Decreto n.º 43 de fecha 14 de julio de 2016, relativo a la aprobación definitiva del reglamento de transparencia y acceso a la información pública de la ciudad autónoma de Melilla	No (CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones)
Navarra	Si	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	El Consejo de Transparencia de Navarra
País Vasco	Si	Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco	Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública
Principado de Asturias	Si	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.	No (CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones)
Región de Murcia	Si	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	Consejo de Transparencia de la Región de Murcia

Ten claro lo siguiente:

¿Qué legislación aplica a las CCAA y EELL que no tienen ley de transparencia propia?

Como se ha comentado, son varias las CCAA y EELL que disponen de legislación propia sobre transparencia. No obstante, el art. 2.1.a de la LTAIBG establece que dicha ley es aplicable a las CCAA y a las entidades que integran la Administración Local, por lo tanto, aplicará directamente la LTAIBG si este desarrollo no se diera.