

Plan Estratégico de Transparencia del Principado de Asturias.

La comunidad de los datos abiertos. Hacia un gobierno abierto al servicio de los ciudadanos.

ÍNDICE

I. El objetivo: hacer efectivo el principio de transparencia	3
1. De la ocultación a la transparencia	3
2. La transparencia, imprescindible en una sociedad democrática avanzada	5
3. Un derecho de todos los ciudadanos	6
4. Efectos positivos de la transparencia sobre la evaluación y diseño de las políticas públicas.....	7
5. La transparencia como impulso a la transformación administrativa.....	10
II. El Plan Estratégico de Transparencia: alcance y posibilidades	13
1. El marco jurídico de la transparencia	13
2. El desarrollo de la Ley de Transparencia en Asturias.....	15
3. Características del Plan Estratégico de Transparencia	15
4. La singularidad del Plan Estratégico de Transparencia en el panorama autonómico.....	18
5. ¿Qué debe ser el Plan Estratégico de Transparencia?	20
6. Dos vertientes en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y en el contenido del Plan Estratégico: publicidad activa (publicación de información) y transparencia pasiva (derecho de acceso)	21
7. Una cuestión siempre abierta: armonizar transparencia y protección de datos .	21

8. El objetivo central: conseguir una aplicación puntera del principio de transparencia, que se plantee la consecución de un nivel avanzado en el panorama autonómico.....	23
III. Contenido del Plan.....	25
Línea estratégica 1: Publicidad activa.....	25
Línea estratégica 2: Reutilización de la información pública	27
Línea estratégica 3: Derecho de acceso.....	29
Línea estratégica 4: Impulsar la creación de datos abiertos mediante la colaboración público-privada.....	31
Línea estratégica 5: Transparencia jurídica. Datos sobre la aplicación administrativa y judicial de las normas	37
Línea estratégica 6: Transparencia económica.....	42
Línea estratégica 7: Transparencia contractual.....	43
Línea estratégica 8: Transparencia algorítmica.....	45
Líneas de actuación transversal.....	47
Desarrollo de la Ley de Transparencia.....	47
Participación en redes nacionales e internacionales	47
Sensibilización y participación	48

I. El objetivo: hacer efectivo el principio de transparencia.

1. De la ocultación a la transparencia.

La transparencia de las Administraciones Públicas consiste en el derecho de todos los ciudadanos a acceder a los documentos que obren en poder de la Administración, como principio general que sólo puede ser denegado sobre la base de excepciones concretas, limitadas básicamente a la protección de derechos de terceros.

Esta obligación de transparencia supone un cambio histórico en la forma de ejercicio del poder público, en dos frentes. Por un lado, el Estado ya no ve a los ciudadanos como un enemigo, del que debe defenderse ocultándoles información, sino como a un soberano (o, al menos, un “accionista”) al que debe suministrar datos para que pueda tomar sus decisiones, y que, en todo caso, tiene derecho a la información en su condición de dueño último del poder. En segundo lugar, el Estado renuncia a una ventaja importante, a un auténtico instrumento de poder, que es la opacidad, que indudablemente amplifica el poder (“el jugar a juego descubierto ni es de utilidad ni de gusto”, Baltasar Gracián, *Oráculo manual y arte de prudencia*, 3). Por ejemplo, aunque hoy nos parece elemental que las sentencias sean motivadas (y lo exige la Constitución en su artículo 118), durante el absolutismo había leyes procesales que establecían justo lo contrario (Alejandro Nieto, *El arbitrio judicial*, 2000, pág. 143), prohibiendo la motivación precisamente para no debilitar el poder del órgano que dicta la sentencia.

Aunque la opacidad y el misterio parecen consustanciales a una concepción absolutista del Estado, basada en el origen divino del poder, el tránsito al Estado constitucional no supuso inmediatamente la aplicación efectiva del principio de transparencia, como ingenuamente cabría esperar.

El reconocimiento y protección de lo que hoy denominamos derechos fundamentales, entendidos como espacios de libertad protegidos frente a la acción de los poderes públicos o, en otros casos, derechos prestaciones a una determinada actuación de dichos poderes, no supuso la apertura a los ciudadanos de la información generada por la actuación del Estado. El Estado, incluso limitado por los derechos fundamentales, no era, pues, un Estado transparente.

En el siglo XIX, tanto la escasa base social electoral del Estado liberal como su condición de Estado en lucha contra las fuerzas que pretendían acabar con él y retornar al absolutismo, eran obstáculos que se oponían a cualquier intento de abundar en la idea de transparencia. Los nuevos dueños del poder, es decir, quienes accedían al Gobierno a través de los mecanismos constitucionales (que incluían las elecciones, pero también la designación real, por no olvidar la relevancia efectiva que tenían de los pronunciamientos y golpes de Estado), utilizaban la opacidad para precisamente para mantener e incrementar ese poder y sus posibilidades de actuación dentro del mismo.

Será en los Estados Unidos de América, a principios del siglo XX, y en un contexto en el que la libertad y el sufragio universal eran compatibles con el poder de los monopolios privados (abiertamente contrarios al interés general), donde surgirá el movimiento a favor de la transparencia. Si el Estado es democrático, y los ciudadanos eligen a quienes ejercen el poder político, éstos deben rendir cuentas ante aquéllos, y ello no supone sólo someterse periódicamente a elecciones, sino también suministrar la información necesaria para que ese juicio político esté adecuadamente formado y motivado. Este movimiento a favor de la transparencia (que no era sólo pública, sino que también afectaba al poder de las corporaciones privadas, como puede comprobarse en el pionero artículo de Louis Brandeis, "What publicity can do", de 1913) se irá desarrollando a lo largo del siglo XX, con hitos importantes, especialmente en Estados Unidos con la Freedom of Information Act (FOIA) de 1966.

2. La transparencia, imprescindible en una sociedad democrática avanzada.

Si en una sociedad mercantil los socios, aunque no formen parte de los órganos de administración, tienen derecho (por el mero hecho de ser socios, es decir, dueños de la sociedad) a recibir toda la información que precisen sobre el funcionamiento de la entidad, lo mismo cabe decir de los ciudadanos respecto al Estado y, en particular, las Administraciones Públicas, tanto más cuanto que el vínculo de éstas respecto a aquéllos no es exclusivamente patrimonial, sino que puede decirse que la propia existencia de las Administraciones se justifica y explica por su función de servicio respecto a los ciudadanos, en virtud del artículo 103.1 de la Constitución.

El artículo 103.1 habla de “la Administración” en singular, aunque su contenido se aplica a todas las Administraciones (en plural), a los entes públicos y a casi la totalidad del sector público, con la relativa excepción de las personas jurídicas que, aun perteneciendo al sector público, operan en el mercado sometidas a una efectiva competencia. Por ello, sin perjuicio de las precisiones que se harán más adelante, todos los entes públicos, ligados por esa finalidad de servicio al interés general, están afectados por la legislación de transparencia.

La transparencia es, pues, fundamental para hacer realidad el principio democrático, proclamado ya en el 1.1 de la Constitución. En este sentido, la transparencia es un postulado imprescindible de una “sociedad democrática avanzada” (por utilizar la misma expresión del Preámbulo de la Constitución), lo que va mucho más allá de la elección periódica de los miembros de los parlamentos y de los Ayuntamientos, y que incluye una responsabilidad (en el sentido de rendición de cuentas o *accountability* y no sólo de deber de indemnizar o *liability*) de todos los titulares de órganos públicos. Esa responsabilidad es necesaria porque se trata de una exigencia interna del principio democrático (si el poder viene del pueblo, hay que rendir cuentas a él), pero también para dotar de auténtico contenido a las elecciones como forma de legitimación del acceso a determinados cargos públicos, puesto que sólo una elección bien informada es una elección digna de ese nombre. Como dijo

Alan Westin, uno de los teóricos más importantes del derecho a la intimidad (que está muy ligado, en su desarrollo, a la transparencia, aunque sea paradójico, y como demuestra la obra del ya citado L. Brandeis), el ideal de una democracia es que el Estado sea transparente y los ciudadanos tengan intimidad, mientras que el ideal en una dictadura es que el Estado sea opaco y los ciudadanos sean transparentes.

3. Un derecho de todos los ciudadanos.

La transparencia es una obligación de los entes públicos y un correlativo derecho de los ciudadanos, *que éstos tienen en su condición de tales*, es decir, que no exige ningún requisito de legitimación o de interés personal en la información concreta de la que estemos hablando. Por eso es muy importante separar el principio de transparencia (y sus efectos jurídicos) de los derechos que asisten a quienes se relacionan jurídicamente con la Administración. En estas últimas relaciones, que en unos casos se rigen por el Derecho privado (normalmente se trata de relaciones contractuales o relativas a derechos reales o a sucesiones), y en otros por el Derecho público (sobre todo cuando la Administración ejerce potestades, poder público, sobre otros sujetos), quien se relaciona con la Administración (el particular, el “administrado”, ya se trate de una persona física o jurídica) es titular de derechos, también de tipo procesal o procedimental, que incluyen, entre otras cosas, el acceso a la documentación que la Administración haya tenido en cuenta para elaborar sus decisiones, pero este tipo de derechos de acceso son distintos de los que derivan del principio de transparencia, aunque, como veremos, existen sinergias y relaciones. De hecho, uno de los límites legales al derecho de acceso a la información que está en poder de la Administración es precisamente “[l]a igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva” [artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en adelante, *Ley de Transparencia estatal*], haciendo referencia a la necesidad de evitar que el derecho de acceso a la información en virtud de la legislación de transparencia distorsione la aplicación de las normas que rigen los derechos de las partes en el seno de un litigio o de una relación jurídica.

4. Efectos positivos de la transparencia sobre la evaluación y diseño de las políticas públicas.

Es importante tener presentes los múltiples efectos positivos que la aplicación práctica del principio de transparencia puede producir, porque esos efectos van más allá de cumplir una exigencia del principio democrático y, sin duda, ayudan a percibir la importancia de la transparencia y facilitan que los Gobiernos asuman e impulsen su efectividad.

Y es que la transparencia es un factor de capital importancia para el conocimiento y la evaluación de los efectos de las políticas públicas, y, por tanto, para su revisión y para su mejor diseño.

Se atribuye a Peter Ferdinand Drucker (1909-2005) la frase “lo que se mide, se puede mejorar” (o, también, “lo que no se mide, no se puede mejorar”). El conocimiento de los datos reales de cualquier actividad resulta imprescindible para evaluarla y, en su caso, mejorarla. Y además es necesario que ese conocimiento esté al alcance de terceros imparciales, no sólo de quienes han definido e impulsado esa actividad -que, frecuentemente, viven de ella o tienen interés en que sea evaluada positivamente-. En el ámbito de las organizaciones públicas es evidente la tendencia a la continuidad, porque quienes mejor conocen cada sector de la actividad administrativa son quienes la llevan a cabo y quienes se benefician de ella, y, en ambos casos, es esperable que defiendan su continuidad, cuando no su crecimiento. El impulso para reformar la política agraria común o la energética difícilmente va a venir desde dentro (si dejamos a un lado cambios puramente técnicos o de detalle). La transparencia es la única vía para obtener datos sobre el funcionamiento de las políticas públicas. En muchos casos, esos datos sencillamente no existen (no se registran o se archivan) hasta que su obtención se convierte en un deber en virtud de la legislación de transparencia. Por ello, como veremos, uno de los objetivos del Plan Estratégico de Transparencia es no sólo difundir la información, sino, previamente, elaborarla, disponer de ella.

La falta de evaluación de las políticas públicas (evaluación que exige la divulgación pública de los datos generados en la aplicación de esas políticas) tiene efectos negativos graves sobre los ciudadanos y conduce a una mala aplicación de los recursos públicos. Frecuentemente se aprueban normas en función de juicios ideológicos sobre su contenido o su finalidad, pero sin atender a los datos disponibles sobre la aplicación de normas similares, o sobre lo que podría obtenerse con otras políticas alternativas. Del mismo modo, se mantienen en vigor normas jurídicas y continúan aplicándose políticas públicas sin conocer cuáles son sus efectos reales, y si los mismos compensan o justifican sus costes.

A medida que aumenta el caudal de normas, y a la vez se hacen cada vez más escasos los recursos financieros públicos (no olvidemos el peso creciente de la deuda pública), se hace necesario revisar la normativa vigente. Estos planteamientos han sido acogidos por la legislación estatal básica (vinculante para las comunidades autónomas) y, concretamente, por los artículos 129 y 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es cierto que el TC, en su sentencia 55/2018 [fundamento jurídico 7.b)] ha dicho que estos preceptos no vinculan a las comunidades autónomas en el ejercicio de la iniciativa legislativa, pero sí en el de la potestad reglamentaria, y, en todo caso, los principios que en ellos se recogen resultan difícilmente discutibles, sea cual sea la forma jurídica que se les dé.

El artículo 129.1 establece que “[e]n el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia”. Estos principios suponen que para la aprobación de nuevas normas no es suficiente que éstas entren dentro de la competencia del órgano que las aprueba, y que no vulneren el contenido de normas de rango superior. Es necesario, además, justificar expresamente su contenido, frente a la alternativa de no aprobar norma alguna o de aprobar una de contenido diferente. Todo proyecto normativo debe “basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser

el instrumento más adecuado para garantizar su consecución” (artículo 129.2), y “la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios” (artículo 129.3). También se establece que “[l]as Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas” (artículo 130.1). Este análisis es probablemente más importante que el primero, porque, a diferencia de aquél, no se basa en previsiones, sino en datos. Del mismo modo, y ya no desde el punto de vista jurídico, sino desde el económico, hay que destacar la importancia del denominado *spending review* o análisis crítico del gasto público, que es un análisis de eficacia y no sólo del cumplimiento de la legislación presupuestaria, y que está siendo realizado por distintos organismos, entre los que destaca la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), siendo una de las escasas vías que permiten corregir las disfunciones del gasto público y establecer algún tipo de depuración del mismo, que haga posible mejorar el uso de los siempre limitados recursos públicos.

Pues bien, ese análisis de la eficacia de las normas, que ya hemos visto que resulta imprescindible, exige que se registren y que se hagan públicos los datos relativos a su aplicación. Además, y este es otro elemento muy importante, la evaluación más aguda y certera no suele ser la que procede de la propia Administración, que frecuentemente se encuentra muy implicada en sus propias políticas y no tiene la posición adecuada para analizarlas de manera objetiva o comparar alternativas, sino la que llevan a cabo terceras personas o instituciones, y, por eso, le es necesaria la transparencia, que es precisamente lo que permite que los datos se encuentren a disposición del público y no sólo de la Administración que los ha producido.

Por otro lado, la transparencia facilita el control de la legalidad de la actuación administrativa. La Administración está sometida al ordenamiento jurídico, y éste in-

cluye también algunos principios, como el de igualdad o el de interdicción de la arbitrariedad, cuyo cumplimiento sólo puede verificarse de forma completa con un conocimiento en profundidad de la actuación administrativa, que sólo es posible cuando se aplica de manera efectiva el principio de transparencia y se incrementa de manera sensible la cantidad y calidad de los datos abiertos al público.

Actualmente, la jurisdicción contencioso-administrativa sólo controla las decisiones que la Administración toma en casos concretos, pero no puede compararlas con las decisiones que se hayan tomado en otros procedimientos de aplicación de la misma norma, precisamente por falta de aplicación efectiva del principio de transparencia. La publicación de los datos relativos a toda la actividad administrativa, por tanto, va mucho más allá de la mera remisión del expediente administrativo del acto que se está impugnando, y permite conocer si esa decisión, además de cumplir formalmente la norma aplicable, es una decisión coherente con la actuación que está teniendo la Administración en los demás casos en que se aplica la misma norma.

5. La transparencia como impulso a la transformación administrativa.

Al hilo de lo anterior, no puede olvidarse que a veces se manifiesta que la transparencia debilita a los poderes públicos, al poner al descubierto información sobre su funcionamiento real, de la que pudieran desprenderse pruebas de mal funcionamiento o incluso de la comisión de irregularidades que obliguen a la exigencia de responsabilidades o incluso a la dimisión o cese de responsables políticos. Incluso en debates recientes, se subraya que los regímenes “iliberales” tienen la ventaja de no estar sometidos a un continuo escrutinio, lo que permitiría tomar decisiones acertadas a pesar de su impopularidad y mantenerlas hasta que son visibles sus resultados positivos.

Centrándonos en las consecuencias de la comisión de posibles irregularidades, puede ser útil una comparación con el ámbito privado, donde encontramos empresas sometidas a altos niveles de transparencia (fundamentalmente, las cotizadas) y

otras en las que esas obligaciones son mucho menores (las no cotizadas, y, por supuesto, aquellas en las que el capital pertenece a un único socio o a un grupo compacto). En las primeras, las estrictas reglas de información y de transparencia obligan a hacer públicas (con las consiguientes consecuencias) irregularidades o infracciones que, en las segundas, sólo son conocidas por los administradores, y esto hace que los efectos de tales irregularidades sean mucho más graves, puesto que en una sociedad cotizada tales efectos van mucho más allá del impacto de la sanción en sentido estricto. Por poner un ejemplo, una sanción económica (una multa) impuesta a un administrador por utilización de información privilegiada, es mucho más gravosa en una sociedad cotizada, puesto que, al impacto económico estricto de la multa, se une la presión del público, auditores, mercado, etc., una vez que la misma se hace pública, presión que puede obligar al interesado a dejar su puesto, algo que no sucedería en una sociedad cerrada, en la que se limita a pagar la multa.

Se puede responder que en estos casos no es que la empresa sea más débil, sino que lo son los directivos o administradores, y que precisamente ese mayor nivel de responsabilidad exigido a los administradores (que puede saltar ante situaciones o hechos que, en otro tipo de empresas, carecen de consecuencias) intenta salvar a la empresa de los problemas y errores de sus directivos, mientras que en una sociedad más cerrada éstos pueden acabar afectando a aquélla.

Por otro lado, es una queja habitual en el ámbito privado la que dice que las empresas sometidas a mayores requisitos de transparencia (las cotizadas) adoptan peores decisiones porque, como tienen que presentar resultados trimestrales y son juzgados por ellos, tienden a pesar excesivamente en el corto plazo.

Si aplicamos esto al sector público, tendríamos que la transparencia somete a los responsables políticos a la presión de la crítica derivada de cualquier dato que se conozca por la vía de la transparencia, y también les induce a tomar decisiones para generar “buenos datos” a corto plazo, aunque no se trate de las mejores decisiones a largo. En cambio, los responsables políticos no sometidos a reglas de

transparencia (y, más aún, los no democráticos) serían los únicos capaces de tomar medidas a largo plazo, al no estar sometidos a la crítica con la misma intensidad.

Sin embargo, ese tipo de argumentos sólo se sostienen si se parte de que la ciudadanía es inmadura y de que los responsables públicos son incapaces de respetar códigos de conducta básicos, limitándose a seguir los incentivos más inmediatos (obtener popularidad a corto plazo). Es difícil que con estos postulados se esté a favor del principio democrático. Los efectos negativos de la transparencia serían, así, más que cuestionables. En cambio, los efectos negativos *de la falta de transparencia* son mucho más inmediatos y evidentes que éstos otros (hipotéticos) que estamos viendo, porque la falta de transparencia impide la crítica y hace que los abusos y los errores carezcan de consecuencias. Es necesario, por supuesto, que los políticos y los responsables públicos en general adquieran, por su carisma y por sus resultados de gestión, así como también por su capacidad de convicción, la *autoritas* necesaria para que el electorado respalde las políticas más favorables para los intereses públicos a largo plazo, aunque puedan causar problemas o perjudicar a determinados intereses a corto. Pero el precio o el camino para llegar a ese resultado no puede ser la falta de transparencia.

Precisamente por ello, la transparencia tiene que ver con el ODS número 16, que se refiere a “instituciones sólidas”. La transparencia puede poner fin a algunas carreras o hacer más difícil que salgan adelante determinadas iniciativas. Sin embargo, el esfuerzo de explicar todas las implicaciones de una propuesta (sin beneficiarse de la falta de información de los ciudadanos) contribuye sin duda a que se tomen decisiones más maduras. Además, la adopción de una política sostenida de gobierno abierto facilita que los ciudadanos dispongan de datos abundantes y se acostumbren a manejarlos, lo que facilita la capacidad para debates complejos.

II. EL PLAN ESTRATÉGICO DE TRANSPARENCIA: ALCANCE Y POSIBILIDADES.

1. El marco jurídico de la transparencia.

Al repasar brevemente el encaje de la transparencia en nuestro ordenamiento jurídico, hay que comenzar por las normas situadas en su cúspide, especialmente la Constitución, que, en su artículo 105.b), dice que “la 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”. No se trata de un reconocimiento como derecho fundamental, sino de la garantía de que este derecho estará reconocido y regulado por ley. Si hoy se redactara o se reformara la Constitución, puede que se otorgara un reconocimiento más intenso a la transparencia, a la vez que probablemente se incluya el derecho a una buena administración, tampoco mencionado en el texto constitucional. En todo caso, aunque es cierto que la falta de reconocimiento como derecho fundamental impide que sea protegido por la vía del recurso de amparo y tiene algunas otras consecuencias en cuanto a su posible restricción o suspensión (artículos 53 y 116), lo cierto es que la Constitución garantiza que una ley deberá reconocer el derecho y establecer los cauces necesarios para su efectividad. Se ha defendido doctrinalmente que la transparencia forma parte del derecho fundamental del artículo 20.1.d) de la Constitución (derecho “a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”), y esa postura fue argumentada también durante el proceso de elaboración de la Ley de Transparencia estatal (donde habría tenido la consecuencia de obligar a tramitarla como Ley orgánica, en cumplimiento del artículo 81.1 de la Constitución), pero dicha postura no ha prosperado, al menos hasta el momento.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, recoge el derecho de acceso en su artículo 42: “Todo ciudadano de la

Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte”. También se incluye el derecho a una buena administración, en el artículo 41, aunque no es un derecho que tenga todo ciudadano respecto al funcionamiento de las instituciones en general, sino que es un derecho de toda persona a recibir de las instituciones un trato adecuado en “sus asuntos”, lo que supone una perspectiva diferente a la del derecho a la transparencia.

La legislación estatal, formada por la ya mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no afecta exclusivamente a la Administración del Estado, sino al conjunto del sector público, incluidas las comunidades autónomas. ¿Cuál es el título competencial que permite a las Cortes regular la transparencia del Estado y también la del resto de administraciones y entidades públicas? La Ley 19/2013 echa mano, comprensiblemente, del título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18^a), que es tanto como entender que la transparencia es un elemento central del estatuto a que están sometidas las Administraciones. Pero también cita el artículo 149.1.1^a (igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), lo que supone colocarse, esta vez, desde el punto de vista de los ciudadanos, y concebir a la transparencia, no como un elemento integrante del régimen jurídico de las Administraciones, como un auténtico derecho subjetivo, que debe poder ser ejercido, lógicamente, frente a cualquier Administración. También se menciona, aunque se trata de un fundamento de carácter subordinado, el artículo 149.1.13^a, que establece la competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

La Ley estatal no agota el campo normativo, sino que deja espacio a la aprobación de Leyes de transparencia autonómicas, que tienen margen de actuación, entre otros ámbitos, en la ampliación de la información objeto de publicidad o en la regu-

lación del órgano garante de la transparencia (que, en no pocos casos, se ocupa también de la protección de datos).

Con la finalidad de dotar de efectividad a las disposiciones de la Ley estatal de transparencia, y también de establecer normas adicionales (puesto que esa Ley constituye un mínimo), se adopta la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés (en adelante, “la Ley de Transparencia autonómica”), que prevé, entre otras cosas, la aprobación del Plan Estratégico de Transparencia. No olvidemos que el artículo 5.2 de la Ley de Transparencia estatal dice que “[l]as obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”.

La Ley de Transparencia autonómica no es de las que se adelantaron a la aprobación de la estatal, pero ello facilita ahora su ejecución, al no producirse contradicciones entre ambas.

2. El desarrollo de la Ley de Transparencia en Asturias.

La Ley 8/2018 prevé un desarrollo aún inconcluso. Falta la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, que estaba prevista en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, de acuerdo con su Disposición Adicional 2ª. Tampoco se ha acometido su desarrollo reglamentario, ni la aprobación del Plan de Calidad y Simplificación Normativa previsto en su Disposición Adicional 4ª. Tampoco se ha establecido el “Canal de Lucha contra la Corrupción”, que dependería de la Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, ni el Plan de Prevención de la Corrupción (artículo 32).

3. Características del Plan Estratégico de Transparencia (PET).

El Plan Estratégico de Transparencia constituye una exigencia de la Ley de Transparencia autonómica, que le dedica el artículo 4:

Artículo 4. Plan Estratégico de Transparencia.

1. El Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia de transparencia, previo informe preceptivo del Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, aprobará un Plan Estratégico de Transparencia en cada legislatura referido a los sujetos del artículo 2.1.a).

2. El Plan Estratégico de Transparencia incluirá todas aquellas medidas que contribuyan al cumplimiento del presente título. Asimismo, incorporará mecanismos de participación, seguimiento, control y evaluación, y de formación de los empleados públicos y de sensibilización en materia de transparencia.

3. El Plan Estratégico de Transparencia será objeto de una evaluación anual por el Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, que se publicará dentro del trimestre inmediatamente posterior al cumplimiento de cada anualidad en el Portal de Transparencia de la Administración del Principado de Asturias. En la misma constarán, como mínimo, los siguientes aspectos:

a) Grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

b) Medidas adoptadas para la mejora de la publicidad activa.

c) Valoración del ejercicio del derecho de acceso, con referencia diferenciada a: número de solicitudes presentadas; número de solicitudes resueltas; plazo medio de resolución; número de solicitudes estimadas, distinguiendo las total y las parcialmente estimadas; número de solicitudes estimadas con oposición de tercero; número de solicitudes desestimadas; número de solicitudes inadmitidas; información más solicitada.

d) Contenidos con mayor número de consultas.

e) Propuestas de mejora.

Sus principales características son, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Transparencia:

- Debe aprobarse en cada legislatura, por lo que su plazo de vigencia es de cuatro años (al menos como objetivo, sin perjuicio de lo que suceda en supuestos de disolución anticipada de la Junta General). En este caso se van a proponer objetivos especiales para un Plan inicial, cuyo ámbito de desarrollo temporal se desconoce, pero que podrían contribuir de forma muy destacada a dotar de efectividad al principio de transparencia.
- No se refiere a todos los sujetos a los que se aplica la Ley de Transparencia, sino sólo a los del artículo 2.1.a) (“La Administración del Principado de Asturias y sus organismos y entes públicos, así como las sociedades mercantiles y fundaciones en las que tengan directa o indirectamente participación mayoritaria o dominio efectivo”). Quedan fuera, por tanto, las entidades locales, la Universidad de Oviedo, las corporaciones de Derecho público y los organismos y entidades que dependan de todos estos entes. Se trata, por tanto, de un Plan que abarca estrictamente al Principado.
- El Plan debe incluir “todas aquellas medidas que contribuyan al cumplimiento” del Título I de la Ley, que es el dedicado a la transparencia, quedando fuera (en principio) los relativos al buen gobierno y a los grupos de interés.
- También debe incluir “mecanismos de participación, control y evaluación [se supone que referidos al funcionamiento del propio Plan], y de formación de los empleados públicos y de sensibilización en materia de transparencia”.

- El Plan debe ser aprobado por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia de transparencia, previo informe preceptivo del Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- El Plan será objeto de una evaluación anual por el Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Aunque el Plan no puede ser aprobado hasta la constitución del Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, parece claro que la actitud más respetuosa con el texto de la Ley (que está vigente) es la preparación del borrador del Plan.

Su impulso corresponde al órgano directivo con competencias en materia de transparencia, es decir, la Dirección General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030, dependiente de la Consejería de Presidencia.

El Plan no podrá desarrollarse adecuadamente hasta la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que no sólo debe emitir informe preceptivo antes de la aprobación del Plan, sino que también debe evaluarlo anualmente.

4. La singularidad del Plan Estratégico de Transparencia.

Aunque todas las comunidades autónomas (menos el País Vasco) se han dotado de una Ley propia de transparencia (sin ser, como hemos visto, estrictamente necesario, puesto que la Ley estatal 19/2013 ya se aplica a las comunidades autónomas), la figura del Plan Estratégico sólo se prevé (además de en la Ley del Principado de Asturias) en la Ley catalana (artículo 95 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).¹

¹ “El Gobierno debe aprobar un plan estratégico para la aplicación de la presente ley y debe evaluar anualmente su grado de cumplimiento. Debe especificarse el calendario y el presupuesto que se imputa a cada objetivo a cumplir. Tanto el plan como la evaluación del grado de cumplimiento deben publicarse en el Portal de la Transparencia.”

Otras Leyes autonómicas no contemplan una figura semejante. A lo sumo, se prevé la planificación de las acciones que vaya a desarrollar la comunidad en materia de transparencia (Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia y, en cierto modo, Navarra), normalmente como función de un órgano específico previsto en la propia Ley (se trata, en estos casos, de un órgano de coordinación, no del órgano independiente encargado de resolver las solicitudes de ejercicio del derecho de acceso). En algún caso (Andalucía) se menciona la planificación, por cada Consejería, de las acciones que va a desarrollar en materia de transparencia.

Sí está prevista, con carácter general, en materia de transparencia, la planificación de las acciones formativas para los empleados públicos y también de difusión de esta normativa, no dirigidas a la propia Administración sino a la sociedad. Todas estas cuestiones forman parte del contenido del Plan Estratégico de Transparencia previsto en la Ley de Transparencia de Asturias, aunque el Plan Estratégico va mucho más allá.

En Cataluña se han aprobado varios planes. El primero de ellos se denominaba, siguiendo la literalidad de la Ley, “Plan estratégico de políticas de transparencia de la Generalidad de Cataluña 2015-2017”, pero el siguiente ya recibió la denominación de “Plan de Gobierno Abierto 2017-2018”, que se mantiene en el vigente “Plan de Gobierno Abierto 2019-2020”.

También se han aprobado a nivel estatal planes de acción en materia de Gobierno abierto, cuyo marco jurídico no es tanto la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, como la Alianza para el Gobierno Abierto. En estos momentos ha terminado la ejecución del “III Plan de Acción de España 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto”, y se elabora el “IV Plan de Gobierno Abierto”, cuya aplicación se desarrollará a partir del segundo semestre de 2020 y que ha sido sometido a un periodo de consulta finalizado el 16 de octubre de 2020.

La elaboración del Plan Estratégico de Transparencia del Principado de Asturias supone, por tanto, no sólo una obligación impuesta por la Ley 8/2018, sino, sobre todo, una oportunidad para que Asturias se coloque al máximo nivel en esta materia, y así debe ser vista y aprovechada.

5. ¿Qué debe ser el Plan Estratégico de Transparencia?

La adecuada calificación jurídica del Plan Estratégico de Transparencia es imprescindible para determinar su contenido y para que pueda cumplir adecuadamente su función.

El Plan Estratégico de Transparencia no es un reglamento de ejecución de la Ley de Transparencia (que también hace falta). No tiene naturaleza jurídica de reglamento, no es una norma jurídica. No se prevé la tramitación del procedimiento de elaboración de reglamentos. Sobre todo, su función no es establecer normas que desarrollen o ejecuten la Ley de Transparencia autonómica, sino enumerar “medidas”, como es propio de los planes administrativos. En este caso concreto se trata de establecer medidas que dirijan la actividad de la propia Administración (no de los ciudadanos), de forma que la ejecución de esta Ley no se limita a ser un proceso de iniciativas individuales de los distintos órganos y entidades incluidas en su ámbito de aplicación (artículos 2 y 3 de la Ley), sino que sea un proceso *planificado*, estratégico, dirigido, en el que se señalen prioridades, objetivos, metas parciales y objetivos finales.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que la Ley es obligatoria desde el principio, no tiene una entrada en vigor escalonada. Concretamente, la Ley de Transparencia es obligatoria una vez cumplido el plazo de tres meses que para su entrada en vigor establece en su Disposición Final 5ª (entró en vigor el 24 de diciembre de 2018). No es -ni puede ser- función del Plan Estratégico de Transparencia estable-

cer un calendario de cumplimiento de las obligaciones que en materia de transparencia se imponen a las Administraciones Públicas.

Esto significa que el objetivo del Plan Estratégico de Transparencia debe ir más allá del estricto cumplimiento de la Ley y puede –y debe- ser la ocasión para avanzar en la persecución de objetivos ambiciosos.

6. Dos vertientes en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y en el contenido del Plan Estratégico: publicidad activa (publicación de información) y transparencia pasiva (derecho de acceso).

La legislación de transparencia, comenzando con la Ley estatal, desdobra la aplicación del principio de transparencia en dos vertientes: la publicidad activa (publicación “por propia iniciativa”, por parte de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, de la información exigida por ella) y el derecho de acceso de los ciudadanos a información distinta de la anterior, que es lo que podemos denominar. El inicial derecho de acceso, al que hace referencia el artículo 105 de la Constitución (y también el 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) se ha visto enriquecido con la transparencia activa, que contribuye claramente a la efectividad de la transparencia, puesto que, si toda esta información sólo pudiera ser obtenida a través del derecho de acceso, por puras razones temporales quedaría al margen de la inmensa mayoría de los ciudadanos.

Por esta razón, también las propuestas del Plan Estratégico de Transparencia se dirigirán a uno de estos dos capítulos, en un caso para mejorar la cantidad y calidad de la información que puede y debe ser objeto de publicación, y, en el otro, para mejorar la efectividad de la respuesta a las peticiones de acceso a la información. Todo ello al margen de otros apartados que, tomando pie en la publicidad activa, llevan ésta más lejos, con el objetivo de conseguir un auténtico gobierno abierto.

7. Una cuestión siempre abierta: armonizar transparencia y protección de datos.

Ya hemos visto cómo la transparencia y la protección de datos (que es una vertiente del derecho a la protección de la vida privada y de la autodeterminación informativa, por mencionar algunos de los conceptos con los que también es conocida o se ha ido desarrollando) han surgido en paralelo, aunque en cierto modo sus exigencias sean contrapuestas, dado que en un caso se trata de maximizar la información accesible al público y en otro caso se trata de lo contrario, de proteger datos e información. Es conveniente recordar la frase de Westin, en el sentido de que en una democracia se trata de conseguir que el Gobierno sea transparente, y los ciudadanos vean protegida su esfera privada (lo que incluye, de modo especial, la protección de datos). En alguna comunidad autónoma (Andalucía, una misma entidad se encarga simultáneamente de estas dos materias (Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía), y la doctrina ha defendido, a nivel autonómico, las ventajas de esta fusión.

Las organizaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia no son personas físicas, por lo que no gozan del derecho a la protección de datos, que es un derecho exclusivo de éstas, de las personas físicas. Lo que sucede es que algunas personas físicas, por su participación –de distinto tipo- en la actividad de esas entidades que sí están sometidas a las obligaciones derivadas de la Ley de Transparencia, ven cómo datos personales suyos van a ir incluidos en la información que es objeto de publicidad activa o de derecho de acceso. Hablamos de titulares de cargos públicos, empleados públicos, contratistas, beneficiarios de subvenciones, etc. En definitiva, el interés público que constituye el fundamento de la legislación de transparencia, hace que quienes se relacionan con las Administraciones y demás entidades sometidas a la Ley de Transparencia, vean cómo su derecho a la protección de datos queda debilitado, sin que por ello ceda completamente.

El tema se aborda, de manera muy matizada y con numerosas distinciones, en el artículo 15 de la Ley 19/2013 (Ley estatal de Transparencia). Algunos datos no

pueden suministrarse salvo consentimiento expreso del interesado; en otros es necesaria, a falta de consentimiento expreso, una habilitación contenida en norma con rango de Ley; en un escalón inferior nos encontramos con datos personales cuya entrega (o no) deberá ser acordada tras una ponderación con el interés público en la divulgación de los datos (ponderación que se inclina a favor de la difusión, con carácter general, cuando se trata de sólo de datos “meramente identificativos”), y, por último, la difusión es libre cuando se trata de datos anonimizados.

Esa regulación legal está prevista en relación con el derecho de acceso, pero habrá de tenerse en cuenta también en la transparencia activa (artículo 5.3). Cabe adelantar desde ahora que uno de los retos del desarrollo de la transparencia (y, por tanto, también de este Plan Estratégico) es el aumento de la difusión de datos anonimizados, que es uno de los aspectos en que puede ser más fructífera la publicación de datos abiertos.

8. El objetivo central: conseguir una aplicación puntera del principio de transparencia, que se plantee la consecución de un nivel avanzado en el panorama autonómico.

El Plan Estratégico debe ser la ocasión para lanzar objetivos realmente ambiciosos, que permitan dotar de sentido a este elemento, de la que carecen otras legislaciones. El mero cumplimiento de la legalidad, es decir, de los preceptos de la legislación de transparencia estatal y autonómica, no es un objetivo que justifique la aprobación de un Plan, puesto que es algo obligado por Ley. El Plan Estratégico debe ir, por tanto, más allá.

Entre estas metas ambiciosas, a las que se hará una referencia más precisa a continuación, cabe destacar la automatización del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia por los distintos órganos administrativos, o la utilización de formatos que faciliten de manera efectiva de la reutilización de la información. El Plan Estratégico debe ser la ocasión para encauzar la aplicación de técnicas de

big data por las Administraciones Públicas y también la puesta a disposición de los datos públicos para la aplicación de dichas técnicas por otros sujetos públicos y privados.

Además, sería bueno aprovechar la experiencia catalana y aprovechar este Plan Estratégico de Transparencia como un auténtico “Plan de Gobierno Abierto”, que facilite el buen gobierno y con ello la efectividad de los derechos de los ciudadanos y también el fortalecimiento de Asturias como lugar atractivo para los inversores y para el desarrollo de actividades económicas, porque la transparencia y el buen gobierno, aunque a corto plazo pueda parecer que entorpecen la actividad administrativa, a medio y largo mejoran sensiblemente su calidad.

Impulsar el objetivo de que Asturias se ponga a la cabeza en la difusión de datos abiertos, proporcionando una materia prima a investigadores y empresas, puede tener efectos beneficiosos desde distintos puntos de vista. Básicamente, en dos frentes. El primero es el del impulso a las empresas dedicadas a la gestión y aprovechamiento de estos datos, empresas que, a partir de ellos, crean aplicaciones y prestan servicios que mejoran la eficiencia tanto del sector público (enseñanza, sanidad, tributos, policía, etc.) como del privado. Aunque estas empresas no tienen por qué ubicarse en el lugar de donde proceden los datos que se difunden, la difusión puede ser un primer factor de localización, entre otras cosas porque el propio proceso de creación de los datos puede requerir un trabajo de anonimización, filtrado, etc., que también genera demanda y actividad para estas empresas. Por otro lado, aunque la gestión de estos datos puede dar lugar a conocimientos y a servicios que tengan alcance muy amplio, lo lógico es que esos conocimientos sean especialmente útiles si hablamos del territorio y de la población a la que se refieren los mismos, de modo que es de esperar que la difusión masiva de datos abiertos genere avances importantes en la prestación de servicios a la población asturiana y en la mejora de la calidad de vida en Asturias. El esfuerzo en la puesta a disposición de datos abiertos puede ser una contribución a la mejora de las condiciones de vida de la población en Asturias que rinda beneficios muy superiores a los costes que conlleva, puesto que no existe una relación de proporcionalidad entre unos y otros,

máxime si se consigue, como se está planteando, un efecto ventaja sobre otras comunidades autónomas.

En este sentido, el Plan Estratégico parece el lugar oportuno para organizar la efectividad de los principios de *smart regulation*, genéricamente regulados en la legislación estatal, y para que la transparencia llegue a territorios hasta ahora casi inexplorados (por ejemplo, número de sanciones que se imponen en aplicación de cada uno de los regímenes sancionadores aplicados por la legislación autonómica, aplicación de las prohibiciones de contratar, cuantía de las indemnizaciones que se abonan por responsabilidad patrimonial...), lo que sin duda otorga una perspectiva nueva y fundamental para analizar la eficacia de la legislación y para evaluar críticamente su mantenimiento o reforma.

El mero hecho de que Asturias se dote de un instrumento avanzado en materia de transparencia y ponga a disposición de los investigadores más datos abiertos y reutilizables la convierte en un lugar atractivo para la investigación y el conocimiento, con efectos beneficiosos indudables.

III. CONTENIDO DEL PLAN.

El Plan Estratégico de Transparencia se estructura en 8 Líneas Estratégicas y 3 Líneas de Actuación Transversal, que se desarrollan en 75 objetivos operativos, que se exponen a continuación.

LÍNEA ESTRATÉGICA 1: PUBLICIDAD ACTIVA.

En esta línea estratégica se expondrán una serie de objetivos que, yendo más allá del mero cumplimiento de la legislación de transparencia, dotan de mayor utilidad a la información publicada y facilitan su utilización y explotación, así como la efectividad no sólo de la transparencia, sino también de la participación pública.

Objetivos operativos:

- 1.** Establecimiento de criterios comunes de publicación de la información sujeta a publicidad activa. Elaboración de criterios y guías para que los distintos departamentos y entes del sector público del Principado puedan cumplir de manera segura, coherente y uniforme las obligaciones de publicidad activa.

- 2.** Utilización de estándares nacionales e internacionales para la concreción del tipo de información sujeta a publicidad activa, para la interpretación de las excepciones y para la determinación de la forma de realizarse la publicación, lo que también ayuda al cumplimiento del objetivo relacionado con la homologación internacional.

- 3.** Relación habitual con expertos en materia de transparencia en el Principado de Asturias, incluidos los procedentes del ámbito académico (Universidad de Oviedo), para que participen en la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, con vistas a la evaluación anual del cumplimiento del Plan Estratégico de Transparencia.

- 4.** Monitorización de las consultas al portal de transparencia. Publicación semestral de los datos de uso y adaptación a las necesidades de los usuarios, facilitando la consulta de la información más frecuentemente solicitada. Publicar la información en la que se hagan constar las modificaciones introducidas en función del análisis de las consultas.

- 5.** Análisis de las solicitudes de acceso a la información más frecuentes, para que, en caso de que no afecten a ninguna de las excepciones legales (en la interpretación de las autoridades de transparencia y/o de la jurisprudencia), la Administración se adelante a ellas e incluya esa información en el portal de transparencia incluso sin ser obligatorio.

6. Coordinación con los órganos competentes en materia de archivos, para facilitar el acceso a las correspondientes bases de datos a través del portal de transparencia y dar así profundidad temporal a la información contenida en dicho portal.
7. Avance hacia la idea de publicación “por defecto”, con la elaboración, en cada Dirección General (con la coordinación de la Unidad de Transparencia, de un análisis de la información producida, en el que se contengan propuestas de publicación, yendo más allá de lo exigido por la legislación estatal y autonómica de transparencia.
8. Impulso de una plataforma de publicidad activa de todas las Administraciones que actúan en el Principado de Asturias (con especial referencia a las entidades locales), que permita integrar, por medio de enlaces, los portales de transparencia obligatorios de todas ellas, y, además, facilitar la utilización de formatos comunes o compatibles, sin perjuicio de su autonomía organizativa.
9. Impulso especial a la publicación y elaboración de los datos de empleo público, como parte de un esfuerzo de racionalización y de búsqueda de la eficiencia en la política de recursos humanos, de modo que la publicación activa de datos ponga de manifiesto la evolución en esta materia y facilite el seguimiento de parámetros relevantes como el uso de figuras de empleo público temporal.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2: REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

La reutilización de la información pública supone que el acceso a la misma se produce a través de formatos que facilitan su utilización con procedimientos informáticos de análisis de datos masivos, que permiten la obtención de conclusiones y resultados. Cuando el acceso a la información no se facilita en un formato de estas características, no se consiguen todos los efectos positivos ligados a la transparencia y puede decirse que en muchos casos ello equivale a denegar la información,

porque se exige un trabajo posterior de gestión de esos datos hasta convertirlos a un formato reutilizable, que tiene un alto coste y que, desde luego, no está al alcance del ciudadano individual que solicita la información. Como la conversión de ésta a un formato reutilizable beneficia a todos los potenciales usuarios de la misma (no a uno solo), carece de sentido que cada usuario deba afrontar ese proceso.

La Ley estatal de Transparencia establece que la información que es objeto de publicidad activa será publicada “preferiblemente, en formatos reutilizables” (artículo 5.4). La posibilidad de reutilización se configura, por tanto, como un objetivo, lo que facilita que a través de este Plan Estratégico se concrete ese propósito y se le dé vigencia real.

La reutilización de la información se rige por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (posteriormente modificada), aunque en estos momentos es necesario tener en cuenta la 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. El plazo para la transposición de esta Directiva finaliza el 17 de julio de 2021.

Esta Directiva no afecta a los regímenes de acceso a la información de los Estados miembros (artículo 1.3), por lo que no incrementa las obligaciones de transparencia, pero sí obliga a facilitar la reutilización de la información.

El objetivo debe ser facilitar la cantidad de información reutilizable, de forma que las distintas Consejerías analicen la información de que disponen, así como sus procedimientos, para incrementar la que se coloca a disposición del público.

Objetivos operativos:

- 10.** Transponer en plazo la 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. Aunque el Estado acometa la transpo-

sición a través de la modificación de la Ley 37/2007, nada impide a una comunidad asumir como propios los objetivos de la Directiva y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.

- 11.** Conectar adecuadamente los portales de transparencia y datos abiertos, facilitando su consulta, asumiendo el principio de que, tendencialmente, todos los datos publicados deben ser abiertos y susceptibles de reutilización.
- 12.** Sustituir totalmente la publicación de documentos PDF por formatos reutilizables, centrados en el dato y no en el documento.
- 13.** Revisión anual de los estándares y formatos en los que se publica la información, para mantener y mejorar las cotas de interoperabilidad y reutilización.
- 14.** Incremento de la automatización de la actualización de los conjuntos de datos abiertos, que constituye un factor primordial para la calidad y utilidad de los datos.
- 15.** Recabar información a las distintas Consejerías y entes (a través de las unidades de transparencia) para elaborar un inventario único de bases de datos del sector público del Principado que contienen datos de posible interés y susceptibles de ser reutilizados.
- 16.** Estudio de la posibilidad de incorporar datos abiertos del sector privado y asociativo al portal de datos abiertos del Principado.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3. DERECHO DE ACCESO:

Esta línea estratégica figura en este lugar, justo a continuación de la publicidad activa y de la reutilización de la información (muy ligada a la anterior), debido a su importancia sistemática dentro de la legislación de transparencia, a pesar de que el

objetivo del Plan Estratégico sea que el incremento de la publicidad activa reduzca en alguna medida las solicitudes de derecho de acceso y, en todo caso, los potenciales litigios.

Se plantea en esta línea estratégica una mejora en la gestión de las solicitudes, que suponga un modelo para otros procedimientos administrativos.

Objetivos operativos:

- 17.** Responder a todas las solicitudes de forma expresa y en plazo.
- 18.** Reducir el tiempo de resolución por debajo del plazo legal de un mes, en las solicitudes que no planteen especiales problemas (de los que deberá dejarse constancia), cumpliendo, para esas solicitudes sencillas, un plazo de resolución de 10 días.
- 19.** Publicar, con periodicidad trimestral, información sobre el número de solicitudes de acceso, agrupadas por materias, con indicación del plazo en que son resueltas, el sentido de la resolución, la posible interposición de reclamaciones o recursos y el sentido en que los mismos son resueltos. Valorar la posibilidad de publicar el texto de todas las resoluciones, previa anonimización.
- 20.** Cumplir el principio “recurrir o acatar”, de forma que, cuando la autoridad garante del derecho de acceso anula una resolución por la que se denegó dicho derecho de acceso, y la Administración autonómica no la recurre, o su recurso es desestimado, no sólo se cumpla la resolución, sino que, en casos similares, se estime la solicitud de acceso, sin reiterar nuevamente la misma resolución que ha sido anulada.
- 21.** Tener en cuenta el contenido de las solicitudes a la hora de planificar la publicidad activa, de forma que se publique anticipadamente la información que es más frecuentemente reclamada, aunque no sea de publicación obligatoria, a

fin de hacer más operativo el derecho de acceso y ahorrar tiempo y recursos tanto a los solicitantes como a la Administración.

- 22.** Facilitar a las entidades locales que lo soliciten, en colaboración con la Dirección General de Administración Local, asesoramiento sobre criterios de resolución de las solicitudes de acceso a información pública, a fin de proporcionar seguridad en la gestión y facilitar resoluciones en plazo y respetuosas con el derecho de acceso y con los distintos intereses públicos y privados que constituyen sus límites.
- 23.** Desarrollo de proyectos que establezcan nuevos canales para la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de normas y de decisiones públicas, utilizando nuevas vías (redes sociales, *nudges*, unión a otro tipo de información administrativa) y nuevas formas de presentación de la información (como resúmenes ejecutivos), con el objetivo de incrementar y diversificar la participación y las solicitudes de acceso.

LÍNEA ESTRATÉGICA 4: IMPULSAR LA CREACIÓN DE DATOS ABIERTOS MEDIANTE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA:

No es suficiente publicar información en el sentido de volcar documentos: es preciso crear datos, y no cualquier tipo de dato, sino los que sean más efectivos para dar una visión completa del funcionamiento de la Administración.

Es cierto que quien ofrece la información no puede condicionar su análisis por terceros. Inevitablemente, el análisis que surja de una pluralidad indeterminada de estudiosos, instituciones, grupos de interesados, etc., ofrecerá perspectivas mucho más que las que pueda arrojar el análisis por la propia Administración. En cualquier estudio, las respuestas dependen de las preguntas. Las preguntas no debe formularlas sólo la Administración: el sentido de la transparencia es precisamente poner los datos a disposición de todos para que puedan surgir preguntas (y, por lo

tanto, respuestas) desde cualquier procedencia. En este como en cualquier otro caso, hay que evitar que el formato del debate o de la investigación (en este caso, los datos y su formulación) condicione las preguntas y, por lo tanto, las respuestas. Se trata de una cuestión fundamental, porque los datos disponibles condicionan claramente el objeto de estudio y, por tanto, los resultados del estudio.

Sin perjuicio de destacar esa necesidad de apertura, que impone la neutralidad de los datos suministrados por la Administración y la separación entre ésta y quienes los analizan, la Administración también debe participar en la creación de datos abiertos y útiles, porque los datos no surgen espontáneamente, sino que es imprescindible registrarlos y elaborarlos. Por ello es necesaria una línea estratégica en la que, a diferencia de otras que van dirigidas a incrementar los datos que deben ser objeto de publicación, se establezcan acciones dirigidas a que la Administración del Principado participe en la creación y elaboración de datos, sin que ello suponga un desembolso de recursos inasumible.

Para que la información resultante de la actividad de la Administración del Principado de Asturias y del conjunto de sus organismos públicos pueda ser analizada y gestionada electrónicamente, y para que, en definitiva, pueda servir para la obtención de conocimiento, es necesaria, en efecto, una labor de transformación.

Así, por ejemplo, las sentencias que dictan los tribunales son un material muy útil a la hora de predecir cómo van a decidir en casos futuros y también a la hora de fundamentar cualquier petición que se les formule. El análisis cuantitativo (distinto del que se realiza habitualmente, limitado a seleccionar sentencias que sigan un determinado criterio para citarlas en apoyo del mismo) puede ser muy productivo, a la hora de elaborar predicciones y también para conocer cómo se aplica una norma o cuáles son sus efectos prácticos. Ese análisis cuantitativo puede ser muy interesante porque permite descubrir realidades que muchas veces no son conocidas por ninguno de los operadores, sino que se ven únicamente “a vista de pájaro”, y que, a veces, pueden ser inconscientes o incluso ser ocultadas conscientemente. Pero, para que esa información “hable”, no basta acumularla, sino que es preciso

destacar los datos relevantes, es decir, estructurarla. Es lo que han hecho desde hace mucho tiempo, por ejemplo, los historiadores que acuden a los archivos donde se recogen, por ejemplo, contratos, y tabulan toda esa información, con la diferencia de que en este caso tenemos una muestra mucho mayor, y en perpetuo crecimiento, y, además, se trata de que el análisis se produzca casi en tiempo real, para poder extraer conocimientos útiles. No basta digitalizar las sentencias (convertirlas en archivos legibles por un ordenador), aunque supone un primer paso. Para la realización de algunas investigaciones es necesario estructurar las sentencias utilizando “etiquetas”, es decir, leyéndolas para clasificarlas (por ejemplo, dividir las en sentencias que dan la razón al demandante o al demandado, identificar la indemnización concedida al demandante, identificar las sentencias en las que el tribunal se apoya en el criterio de un perito judicial, etc.), una tarea que a veces puede realizarse por un programa a partir del texto digitalizado de las sentencias y en otros casos todavía exige la intervención de un operador humano. Además, hay que mencionar la anonimización, que es necesaria para que se puedan publicar las sentencias, al contener datos personales.

Toda esta labor no puede ser realizada sólo por la Administración, que no está obligada a ella, porque el artículo 5.1 de la Directiva 2019/1024 dice que la obligación de permitir la reutilización de la información “no supone que los organismos del sector público estén obligados, para cumplir dicho apartado, a crear documentos o facilitar extractos de documentos, cuando ello suponga un esfuerzo desproporcionado que conlleve algo más que una operación simple”.

Para hacer viable la tarea de estructurar la información, puede ser útil acudir a herramientas como la asociación para la innovación, que es el mecanismo previsto en la LCSP para la facilitar la “compra pública de innovación”, es decir, “el desarrollo de productos, servicios u obras innovadoras y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes”, tal como se define en el artículo 177.1 de la LCSP. Se trata, en definitiva, de una fórmula de contratación pública que se aplica cuando el bien o servicio que la Administración quiere adquirir no se encuentra en el mercado, pero tampoco va a desarrollarlo directamente la Administración, sino

que recaba la colaboración de terceros (empresas) para que éstas lo desarrollen y se lo faciliten a aquélla. Es un mecanismo de contratación pública en el que consigue un bien o servicio innovador. Esta innovación se hace posible gracias al encargo de la Administración, puesto que, a falta del mismo, la empresa carecería de la financiación necesaria para la fase de investigación y desarrollo.

Para la Administración, acudir a este mecanismo tiene ventajas, porque existe financiación europea que sufraga, al menos parcialmente, el coste del contrato, de modo que éste resulta mucho más asequible que si se utilizara una fórmula ya existente en el mercado.

Las técnicas dirigidas a estructurar la información y a facilitar su reutilización y su uso con finalidades de investigación y de predicción, encajan claramente en el procedimiento de la asociación para la innovación, porque permiten diseñar fórmulas más adecuadas para esa gestión y reutilización. Por ello, una de las líneas estratégicas del Plan ha de ser la de realizar acciones de asociación para la innovación, con la finalidad de lograr un incremento de la cantidad de datos que se suministran ya estructurados y preparados para su reutilización.

También hay que destacar la posibilidad de recurrir a fórmulas de colaboración público-privada, en las que la Administración llegue a acuerdos con terceros (empresas del sector de la ciencia de datos) para que éstas lleven a cabo labores de estructuración de los datos a cambio de facilidades en el acceso a los mismos (un acceso sin tasas, mientras que otros interesados abonarían una contraprestación que permite cubrir los costes de facilitar la reutilización). De esta forma no sólo se favorece la consolidación de esta industria, de alto valor añadido, sino que, en cierto modo, se rompe la separación entre el tratamiento de los datos dirigido a estructurarlos y colocarlos en abierto, y su reutilización propiamente dicha, favoreciendo que las empresas que trabajan en el análisis de datos puedan participar también en su producción.

Objetivos operativos:

- 24.** Lanzar al menos una actuación anual de compra pública de innovación, preferiblemente con financiación europea, dirigida al desarrollo de soluciones de producción de datos reutilizables, a partir de la actividad administrativa.
- 25.** Desarrollar, con periodicidad anual y con especial intensidad en el primer año de vigencia del Plan Estratégico de Transparencia, actividades de sensibilización en las que participen expertos nacionales e internacionales en reutilización de información pública, y también responsables de transparencia de las distintas Consejerías, a fin de conocer experiencias de buenas prácticas y de innovación en la elaboración de datos, que puedan ser adaptadas y generar actuaciones propias.
- 26.** Explorar posibles iniciativas de colaboración público-privada para la elaboración de datos susceptibles de reutilización y explotación, con operadores que estén interesados en esa explotación, y que asuman los costes de la elaboración y estructuración de los datos a cambio de un derecho prioritario no exclusivo a su utilización.
- 27.** Identificar criterios y reglas jurídicas (especialmente, cláusulas para su incorporación a pliegos) que puedan utilizarse en iniciativas de colaboración con terceros para la elaboración de datos susceptibles de reutilización, de forma que se garantice un equilibrio entre los intereses afectados, teniendo en cuenta, junto al interés de la Administración y del operador privado, los intereses generales en la transparencia y en la mejora de la prestación de los servicios públicos gracias a las posibilidades ofrecidas por la información elaborada y puesta a disposición del público.
- 28.** Participar en grupos de trabajo interautonómicos, o promover su creación, para coordinar criterios de actuación relativos a los medios de colaboración público-privada en la creación y elaboración de datos susceptibles de explota-

ción y reutilización, especialmente si se dirigen a la mejora de los servicios públicos.

- 29.** Aprovechar la generación de datos en los distintos sectores de la actividad administrativa (incluida la sanitaria, educativa o ambiental, entre otras) para la mejora de los servicios públicos, bien mediante la actuación de la propia Administración, o con la colaboración de terceros. Inventariar los principales supuestos de actividad generadora de datos susceptibles de explotación.
- 30.** Desarrollar de manera sistemática, de forma orgánica o endógena o a instancia de terceros, proyectos de generación de datos susceptibles de reutilización, con especial incidencia en los que sean innovadores y/o puedan ser utilizados precisamente para la mejora de la calidad y de la eficiencia en la prestación de servicios públicos.
- 31.** Elaborar, a partir de las recomendaciones e informes de la AEPD y de otras autoridades y órganos consultivos en materia de protección de datos, guías de actuación con criterios claros sobre anonimización y otras técnicas y garantías que permitan la reutilización, cesión y explotación, con pleno cumplimiento de la legalidad y en condiciones de seguridad, de los datos obtenidos a partir de la actividad administrativa.
- 32.** Centralizar en una única oficina o punto de información, todas las actividades de colaboración con terceros operadores en el ámbito de la cesión y explotación de datos que no sean de tipo puramente pasivo (atención a solicitudes de acceso), sino que supongan algún tipo de elaboración de la información.
- 33.** Incluir, entre las áreas científicas priorizadas o prioritarias a efectos de la recepción de fondos dirigidos al apoyo a la investigación y desarrollo, a las relativas a la generación, transformación y explotación de datos surgidos en la actividad administrativa y/o susceptibles de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

- 34.** Realizar actuaciones de formación y sensibilización, dirigidas a responsables de las distintas Consejerías y entidades, con nivel de coordinador y/o jefatura de servicio, para transmitirles criterios de actuación y generar un clima propicio para que surjan, desde el terreno y la realidad concreta de los distintos servicios, iniciativas de creación, registro, reutilización y explotación de datos.

- 35.** Colaborar con iniciativas de creación de empresas de base tecnológica que surjan en el ámbito académico y de investigación, dirigidas a la valorización de los datos surgidos en la actividad administrativa, con especial incidencia en las que se dirigen a la mejora de la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

LÍNEA ESTRATÉGICA 5: TRANSPARENCIA JURÍDICA. DATOS SOBRE LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DE LAS NORMAS.

Este es un aspecto muy importante, en el que pueden obtenerse grandes avances y en el que se pueden conseguir objetivos valiosos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y que favorezcan la implantación de empresas y la realización de inversiones en Asturias.

Se trata de ofrecer información, casi en tiempo real, sobre la actividad jurídica de la Administración del Principado (es decir, la que se plasma en la tramitación de procedimientos administrativos y la producción de resoluciones o actos administrativos), y, en particular, las normas que se aplican y el contenido de la decisión administrativa. Actualmente este tipo de información no es accesible a través del portal de transparencia y es complicado que pueda obtenerse por la vía del derecho de acceso, entre otras cosas porque la propia Administración no dispone de ella.

La legislación de transparencia no coloca este tipo de información entre la que debe ser objeto de publicidad activa (artículos 6 y 7 de la Ley estatal, artículo 7 de la Ley autonómica), aunque tampoco se le aplica ninguna de las excepciones legal-

mente previstas, por lo que perfectamente podría ser solicitada por la vía del derecho de acceso.

Las ventajas de que el público disponga de esta información son evidentes. No es la menor de ellas que, al recopilar y elaborar estos datos, la propia Administración dispondría de ella y podría utilizarla en sus propios procesos de evaluación. Este último aspecto, es decir, la evaluación de las normas, experimentaría una gran mejora, pues se podría realizar sobre la base de datos y no de simples opiniones o impresiones. Conocer la aplicación real de las normas (o su falta de aplicación) es fundamental para que la discusión sobre las normas que van a aprobarse (o sobre la posible derogación o modificación de normas ya en vigor) se realice con argumentos sólidos. Es el caso, por ejemplo, de regímenes de autorización o de sanción, en los que es fundamental conocer su grado de aplicación efectiva, para evitar que tales acaben funcionando como un fin en sí mismas, en beneficio de los profesionales que intervienen en su aplicación, pero con poca incidencia real en las finalidades de interés público que se intenta conseguir con ellas.

Como ya se ha adelantado, obtener estos datos y ponerlos a disposición de todos los interesados no sólo pondría a Asturias a la cabeza de la transparencia administrativa (porque no se ofrecen en ninguna Administración), sino que, por sí solo, seguramente llevaría a la Administración a reajustar muchas conductas y proyectos.

Además, la publicación de esta información podría ahorrar mucho dinero a la Administración y a los ciudadanos, puesto que, al hacerse públicos los criterios de actuación de ésta, y los que siguen los tribunales al conocer recursos, se podría reducir el número de pleitos y los ciudadanos podrían ajustar su conducta desde el principio a esos criterios, evitando pérdidas de tiempo y costes administrativos y judiciales.

Un objetivo fundamental sería introducir en todos los órganos administrativos una cultura de la medición de su propia actividad, de la generación de datos sobre los

procedimientos que se tramitan y las decisiones que se producen, identificando, con una especie de “etiquetas”, los rasgos más relevantes de estas decisiones, que deben incluir, por de pronto, la norma que se ha aplicado, el tiempo dedicado a la tramitación, el contenido de la decisión y lo que le sucede una vez dictada: si se cumple voluntariamente, si se tramita un procedimiento de ejecución forzosa, si es impugnada (y con qué resultado), o, en su caso, si, sencillamente, se desconoce su cumplimiento.

Para la obtención de todos estos datos sería fundamental el recurso a todas las aplicaciones informáticas que se utilicen por la Administración del Principado en sus tareas de gestión, a fin de que sirvan para recabar estos datos. También es importante -se insistirá en ello más adelante- la relación con los procedimientos de contratación y de definición de las necesidades de la Administración, en el sentido de conseguir que en todas las aplicaciones que se contraten se incluyan funcionalidades que permitan generar de forma automática (sin sobrecargar a los funcionarios) los datos que permitan este análisis estadístico cuantitativo de la actividad de la Administración.

En todo caso, es importante que la Administración asuma que una parte de su tarea consiste en reflexionar sobre la propia gestión, no sólo para cumplir la legislación de transparencia (que también), sino para mejorar esa gestión. Es cierto que esa reflexión debe ser asumida sobre todo por los órganos o unidades que tienen funciones de dirección o coordinación, pero todas las unidades deben colaborar en la tarea de definir su propia actividad y aislar los parámetros que permitan medirla, que son una especie de “etiquetas” que deben registrarse y que servirán para generar los datos relevantes.

La elaboración de esta información requiere, por supuesto, la anonimización de los documentos que figuran en los expedientes. Ya se ha dicho que las aplicaciones que utilice la Administración deben incluir esta utilidad, identificando desde el principio los datos personales a fin de poder eliminarlos con facilidad y sin un trabajo excesivo. Sin embargo, más allá de esto puede ser útil la técnica del “etiquetado”,

que significa que no se trata de publicar los documentos de la Administración (previa eliminación o anonimización de los datos personales), sino que se extraen algunos parámetros relevantes de la decisión, que no contienen datos personales, y son esos los que se hacen públicos.

Aunque la anonimización y publicación de las sentencias y otras decisiones judiciales la lleva a cabo el CENDOJ, dependiente del CGPJ, es cierto que para la publicación de los datos relativos a la actuación administrativa de relevancia jurídica puede ser relevante incluir información sobre actividad jurisdiccional, por lo que sería útil, en su caso, llegar a acuerdos con dicho centro.

Por supuesto, es necesario coordinar este principio de transparencia jurídica con la defensa jurídica de la Administración, evitando además los solapamientos con el control judicial y evitando también la indefensión de la administración. El artículo 14.1.f) de la Ley de Transparencia estatal, que establece que uno de los límites al derecho de acceso es “[l]a igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”, constituye un criterio fundamental.

Objetivos operativos:

- 36.** Revisar las aplicaciones de gestión utilizadas en la tramitación de procedimientos administrativos, para que realicen de forma automática la anonimización de las resoluciones y la extracción de los datos relevantes para informar de la actividad llevada a cabo en desarrollo de la aplicación.
- 37.** Impulsar el tránsito desde la gestión administrativa de la información basada en expedientes estáticos, a otra basada en datos dinámicos y susceptibles de permanente actualización o reutilización.
- 38.** Desarrollo de iniciativas de lenguaje accesible en la redacción de normas y resoluciones administrativas y, sobre todo, en la elaboración de la información

que se transmite a los ciudadanos sobre los distintos procedimientos o actuaciones administrativas que les afecten.

- 39.** Creación, dentro del portal de transparencia, de una pestaña o carpeta para cada ley, norma con rango de ley o reglamento aprobado por el Principado de Asturias, en el que consten los documentos elaborados en el procedimiento de aprobación (dictámenes, informes, memorias) y la información generada en su aplicación (incluidos, expresamente, los procedimientos sancionadores iniciados y finalizados), a fin de permitir el análisis de sus efectos prácticos.
- 40.** Publicar información sobre los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias, incluyendo las cifras reclamadas, las indemnizaciones efectivamente acordadas, si el procedimiento se resuelve en vía administrativa o judicial y la posible cobertura mediante contratos de seguro.
- 41.** Publicar información sobre los recursos de reposición y reclamaciones económico-administrativas que tramitan órganos de la Administración del Principado de Asturias, tanto de forma general como desagregadas por Consejerías, en la que se incluya el porcentaje de: resoluciones recurridas sobre el total de resoluciones dictadas, recursos que son expresamente resueltos (con indicación de los que se resuelven dentro del plazo legalmente previsto) sobre el total de recursos presentados, resoluciones de recursos que son objeto de un posterior recurso contencioso-administrativo, así como la estimación o desestimación de estos recursos contencioso-administrativos.
- 42.** Publicar información sobre los procedimientos sancionadores tramitados por la Administración del Principado de Asturias, indicando el número de procedimientos iniciados y finalizados, las infracciones supuestamente cometidas, la sanción impuesta, los recursos administrativos o contencioso-administrativos que se hayan interpuesto, en su caso, y su resolución.

43. Publicar información estructurada sobre los procedimientos judiciales del Principado de Asturias, en la que se indique su cuantía, tiempo de duración, resultado y, en su caso, la aplicación de medios extrajudiciales de resolución del proceso.
44. Elaboración, por cada Dirección General, con carácter anual, de una memoria de su actividad jurídica, en la que se identifiquen los distintos tipos de procedimientos que tramitan y aportando datos numéricos sobre los mismos y la resolución que en ellos haya recaído, incluidos los datos relativos a los posibles recursos y a la ejecución de las resoluciones.
45. Elaboración, por las Consejerías, de guías que recojan, para materias concretas, los criterios interpretativos seguidos en sus resoluciones y su adaptación a los precedentes judiciales, sobre todo en aquellos ámbitos en que se haya producido más conflictividad o existan normas nuevas.
46. Establecer y publicar parámetros que midan el ajuste de la Administración a la doctrina emanada de las resoluciones judiciales (porcentaje de asuntos en los que se sigue un criterio desechado ya por sentencias firmes), teniendo en cuenta tanto el número de casos como su relevancia económica.

LÍNEA ESTRATÉGICA 6: TRANSPARENCIA ECONÓMICA.

La otra vertiente de la transparencia sobre la actividad de la Administración (junto a la jurídica) es la transparencia económica, que se centra en primer lugar en las decisiones de gasto, y en la que la legislación de transparencia ya marca una serie de criterios sobre las cuestiones que deben ser objeto de publicidad activa (artículo 8 de la Ley 19/2013 y de la Ley 8/2018, del Principado de Asturias). Las exigencias de la legislación son aquí más estrictas, por lo que su cumplimiento ya supone un objetivo ambicioso.

Constituye una línea de mejora la implantación mecanismos de medición del coste de la actividad administrativa, como puede ser el coste de elaborar una norma, o de tramitar un procedimiento administrativo. Actualmente esos costes no se conocen, y en las memorias que es obligatorio incorporar a los procedimientos de elaboración de reglamentos sólo se incluyen los costes externos. Pero no por ello son costes inexistentes, porque el hecho de que ese personal ya forme parte de la plantilla de la Administración no significa que su dedicación a una u otra labor carezca de costes de oportunidad. Por ello, con la ayuda, en su caso, de mecanismos de los que se han mencionado previamente (colaboración público-privada, compra pública de innovación), sería necesario obtener esos datos que permitan cuantificar el coste de la actividad de la Administración, para poder tomar las mejores decisiones sobre la orientación de la misma.

Todo ello ha de unirse a un esfuerzo adicional de elaboración de datos que ya son de público acceso, como los de contratación o subvenciones, para que sea más fácil investigar sobre ellos.

En este como en otros ámbitos, la creación de los datos va en paralelo con su difusión pública a través de los mecanismos de transparencia (publicidad activa, derecho de acceso), porque sólo a través de las preguntas y de las investigaciones del público se podrá sacar el máximo partido a los datos.

Objetivos operativos:

- 47.** Publicación centralizada sobre todas las subvenciones concedidas por el Principado de Asturias, agrupadas por programas y convocatorias, con indicación de los importes concedidos, justificados y reintegrados, así como, en su caso, los análisis de eficacia del gasto que se hayan realizado.
- 48.** Publicación centralizada de información sobre todos los compromisos de gastos plurianuales, con especial referencia las concesiones y demás instru-

mentos que generen obligaciones de gasto a cargo de la Administración por periodos superiores a cuatro años.

49. Impulso a la elaboración de estudios que cuantifiquen el coste de distintas actividades de la Administración, desde la elaboración de reglamentos a la tramitación de procedimientos sancionadores, y publicación de esos estudios.

LÍNEA ESTRATÉGICA 7: TRANSPARENCIA CONTRACTUAL.

Otra de las líneas de mejora en esta importantísima parcela de la actuación administrativa (en la que se gasta una parte muy importante de los presupuestos públicos), es la utilización de los contratos al servicio de la transparencia. Ya se ha hecho referencia a cómo la contratación de productos y servicios informáticos (en especial, aplicaciones de gestión) debe incluir las especificaciones necesarias para que la Administración pueda cumplir las previsiones sobre transparencia jurídica. Es decir, esas aplicaciones deben generar, automáticamente y sin dar más trabajo al funcionario, los datos de cualquier actividad o procedimiento administrativo que son necesarios para cumplir los objetivos de transparencia.

Además, debe evitarse que el clausulado de los contratos dificulte el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, al introducir deberes de confidencialidad o por la utilización de soluciones sujetas a derechos de autor o de propiedad industrial que supongan un problema a la hora de cumplir las mencionadas obligaciones de transparencia.

Objetivos operativos:

50. Suministro en formato reutilizable de toda la información sobre contratos menores, sustituyendo la publicación de documentos PDF por formatos estructurados susceptibles de explotación inmediata.

51. Revisar el contenido de los pliegos de contratación, estableciendo directrices con cláusulas a evitar y a incluir, a fin de que los contratos no produzcan dificultades en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, debidas a compromisos de confidencialidad.
52. Utilizar la contratación pública como una fuente de datos, de tal forma que se incluyan cláusulas que permitan el registro de los datos generados con la ejecución del contrato y que prevean también su entrega a la Administración en formato adecuado para su reutilización, y aseguren la tutela del interés público en su utilización futura.
53. Facilitar la investigación sobre la regularidad de las licitaciones públicas, mediante la información suministrada al Portal de Contratación del Sector Público.

LÍNEA ESTRATÉGICA 8: TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA.

Se ha consolidado esta expresión para hacer referencia al acceso público a los programas y modelos informáticos que se utilicen apoyar a la Administración en el ejercicio de sus funciones, especialmente cuando se utilicen para realizar predicciones a partir del análisis de grandes cantidades de datos. El conjunto de fenómenos que se incluye en esta expresión es demasiado amplio como para que puedan establecerse reglas comunes. No es equiparable una aplicación informática que se utiliza para aplicar una norma (por ejemplo, para automatizar la tramitación de un procedimiento), que no añade (ni puede añadir) nada nuevo a los parámetros fijados por la norma, que otra que pretende establecer predicciones a partir del análisis de datos (por ejemplo, tratar de detectar posibles casos de fraude, o personas que puedan estar en una situación de necesidad de atención por los servicios sociales que es tan severa que ni siquiera pueden solicitarla por sí mismos), predicciones que pueden constituir la base de decisiones administrativas (aunque sólo se trate, en algunos casos, de la decisión de iniciar un procedimiento administrativo).

Es muy importante que la Administración, para favorecer la confianza de los ciudadanos y para evitar posibles sesgos, errores, etc., haga público en qué procedimientos se produce la utilización de algoritmos predictivos basados en datos, así como qué influencia tienen en la decisión administrativa, qué datos se tienen en cuenta y cuáles son las líneas básicas del tratamiento de esos datos.

Objetivos operativos:

- 54.** Indicar claramente en el portal de transparencia cuáles son los procedimientos o ámbitos de actuación administrativa en los que se utilizan modelos predictivos o predicciones algorítmicas.
- 55.** En los casos en que se utilizan modelos predictivos o predicciones algorítmicas, indicar cuál es el valor atribuido a la predicción dentro del procedimiento administrativo, qué datos se tienen en cuenta para elaborar la predicción, qué participación tiene, en su caso, un operador humano en la aplicación de la predicción, y cómo se ha elaborado el algoritmo, así como sus características básicas.
- 56.** Aplicar, en todos los procedimientos de licitación que tengan por objeto la adquisición de productos o servicios de inteligencia artificial que incluyan modelos predictivos, cláusulas que permitan cumplir las obligaciones y objetivos en materia de transparencia, y que hagan posible que la Administración pueda dar cuenta del contenido de sus decisiones.
- 57.** Establecer y dar a conocer en el portal de transparencia, en cualquier supuesto de utilización de modelos predictivos, mecanismos de verificación de las predicciones, a fin de evitar que éstas alteren la realidad y se conviertan en profecías autocumplidas.

- 58.** Identificar e informar de los procedimientos en los que, aunque no se utilicen modelos o algoritmos predictivos, se empleen aplicaciones o modelos informáticos en la ejecución de las normas, de tal modo que no sea posible dicha ejecución sin la utilización del modelo, suministrando toda la información necesaria para revisar el funcionamiento de la aplicación y detectar posibles fallos o desviaciones en el cumplimiento del marco normativo.

LÍNEA DE ACTUACIÓN TRANSVERSAL.

Llevando la transparencia al propio Plan Estratégico, éste debe concebirse como un documento abierto y sometido a contraste. Para ello es fundamental la acreditación o certificación con las organizaciones que han trabajado en esta materia, sobre todo en el ámbito de la sociedad civil. Con el objetivo de establecer un nivel avanzado en la transparencia y llegar más lejos en la transparencia jurídica y la divulgación de datos abiertos, es importante contrastar el contenido del Plan con otras comunidades autónomas e incluso liderar iniciativas en este sector.

Desarrollo de la Ley de Transparencia:

- 59.** Desarrollo reglamentario.
- 60.** Aprobar el Plan de Calidad y Simplificación Normativa, establecer el Canal de Lucha contra la Corrupción (que dependería de la Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción) y el Plan de Prevención de la Corrupción.
- 61.** Habilitar, dentro del Portal de Transparencia del Principado de Asturias, un buzón en el que, en cumplimiento del artículo 11.2 de la Ley de Transparencia, los ciudadanos puedan presentar quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos, preservándose la confidencialidad de sus datos. Este último aspecto deberá coordinarse con la trasposición de la Directiva (UE)

2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

Participación en redes nacionales e internacionales:

- 62.** Participación en procesos de homologación y certificación, tanto públicos como de organizaciones no gubernamentales.

- 63.** Difundir buenas prácticas e iniciativas de interés (preferentemente de las enumeradas en otros objetivos de este Plan Estratégico) en portales de ámbito nacional e internacional, especialmente el portal datos.gob.es y el European Data Portal (EDP).

- 64.** Preparar la candidatura a participar en el Open Government Partnership, que está abierto también a entes subestatales y locales. La candidatura requiere presentar una solicitud y superar los criterios de admisión, y con seguridad contribuiría a generar internamente una mayor conciencia de los objetivos de gobierno abierto y de lo necesario para su consecución, así como también sería un impulso para avanzar en el logro de los objetivos plasmados en este Plan.

- 65.** Participación en procesos de buenas prácticas, especialmente en el ámbito sanitario, de medio rural, etc.

- 66.** Lanzamiento de iniciativas de redes de excelencia, implantación de modelos de homologación o certificación, en el ámbito nacional e internacional. Aprovechando redes que ya existen y en las que la participa el Principado.

Sensibilización y participación.

- 67.** Fomentar el conocimiento de la ciudadanía acerca de los instrumentos de transparencia y gobierno abierto.

- 68.** Implantación de medidas dirigidas a dinamizar y facilitar la participación en los procesos de consulta previa y de información pública, tratando de dotar de utilidad a los primeros y de que los segundos no sean utilizados exclusivamente por grupos defensores de intereses particulares.
- 69.** Utilización de perfiles institucionales en redes sociales para facilitar la difusión de los periodos de consulta y de información pública de normas en elaboración.
- 70.** Puesta en marcha de mecanismos que permitan la difusión activa y dinámica de los nuevos contenidos que se publican en los portales de transparencia, por ejemplo la elaboración de *newsletters* con perfiles variables (estudiantes, agricultores, tercera edad, etc.), cuya suscripción variable se ofrezca en distintas interacciones con la Administración del Principado.
- 71.** Proporcionar al personal de la Administración (y también de la Administración local) formación para cumplir las obligaciones de transparencia y aprovechar los datos abiertos, todo ello en colaboración con el Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada”.
- 72.** Formación en herramientas de visualización de datos.
- 73.** En colaboración con la Consejería de Educación, desarrollar acciones que difundan entre el profesorado y la población escolar los recursos que la Administración del Principado pone a disposición del público en materia de transparencia y datos abiertos, a fin de conseguir que se utilicen en el proceso formativo y que los estudiantes adquieran competencias, sobre todo de tipo estadístico, para poder explotarlos y entenderlos. Creación de un concurso escolar dirigido a trabajos de análisis de políticas públicas a partir de datos de transparencia u obtenidos a través de derecho de acceso.

- 74.** Utilizar datos publicados por la Administración en la evaluación de los distintos criterios de los que depende la evaluación del desempeño, la carrera profesional y las decisiones sobre promoción profesional.

- 75.** Implantación de medidas de transparencia respecto a los perfiles de la Administración del Principado en redes sociales, a la vista de su relevancia para el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión, incluida la política de bloqueos y de difusión de información de terceros.

- 76.** Prestar apoyo a las entidades locales para el cumplimiento de los objetivos en materia de transparencia y para la formación de su personal.

- 77.** Creación de un blog, con participación de las distintas Consejerías a través de sus unidades de transparencia, en el que se difundan informaciones de interés público publicadas en el portal de transparencia o de datos abiertos, fomentando que las acciones de incorporación o elaboración de nueva información se vean explicadas en este blog, lo que incrementaría su visibilidad y utilidad.