

# Brújula para navegar la Agenda Digital y de Gobierno Abierto

Informe técnico

Autor: Belén Agüero, Directora de Investigación de Political Watch

## Informe emitido en el marco del

Convenio que la entidad pública empresarial Red.es ha suscrito con la agrupación de entidades formada por Political Watch (Fundación Salvador Soler), la Fundación Hay Derecho y la Fundación Haz, para impulsar la implementación de la Carta de Derechos Digitales en el ámbito de los derechos de participación [c-038/23-ot].

La información y las opiniones expresadas en este estudio (informe, etc) son de los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial de las instituciones firmantes del convenio de colaboración en cuyo marco se ha realizado este documento. Las instituciones firmantes del convenio no garantizan la exactitud de los datos incluidos en este documento. Ni estas instituciones ni ninguna persona que actúe en su nombre pueden ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo.

Se autoriza la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

## Índice

### Introducción

El V Plan de Gobierno abierto

Derechos Digitales en el marco del V Plan

### Mapa de innovaciones digitales en el V Plan

### Iniciativas e innovaciones en materia de derechos digitales

1. Atención ciudadana
2. Gobernanza del dato
3. Automatización y aplicación de la IA
4. Mejora de plataformas digitales
5. Infraestructura digital

### Siguientes pasos y cuestiones clave a tener en cuenta

### Bibliografía

## Introducción

El presente documento pertenece a una serie de tres publicaciones, la primera, publicada a inicios de 2025 y la siguiente, que se publicará en 2026. Y todas ellas con un objetivo claro: sintetizar las principales demandas, propuestas e innovaciones en materia de participación ciudadana impulsadas en el marco de la Agenda Digital y de Gobierno Abierto en las administraciones públicas españolas en este último tiempo.

La Agenda Digital en España es uno de los ejes principales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Su objetivo es gestionar el impacto en la digitalización, la automatización y la inteligencia artificial, garantizando los derechos de la ciudadanía en el proceso. Tiene como hito clave la aprobación de la Carta de Derechos Digitales (2021).

Por su parte la Agenda de Gobierno Abierto está enmarcada en los compromisos asumidos por parte de España como miembro de la Alianza Global para el Gobierno Abierto, activa desde 2011 que, sustentada en cuatro pilares fundamentales (transparencia, participación ciudadana, integridad y rendición de cuentas), promueve la calidad de la democracia entre sus miembros a nivel estatal, regional y local.

A lo largo de 2025, ambas agendas han tenido un punto de encuentro con el desarrollo y la aprobación del V Plan de Gobierno Abierto. Este plan que estará vigente hasta 2029, cuenta con una serie de compromisos e iniciativas que buscarán, en este periodo, impulsar la Agenda de Gobierno Abierto no solo a nivel estatal sino también a nivel autonómico y local en España. Y una cuestión que destaca en este Plan en comparación con los anteriores, es el papel de las nuevas tecnologías como una herramienta para impulsar los pilares fundamentales de la agenda de Gobierno Abierto. Es en ese punto donde se encuentra con los compromisos asumidos por España en materia de Derechos Digitales.

Esta publicación tiene como objetivo, analizar en detalle las innovaciones propuestas por el Plan desde la mirada de los Derechos Digitales, en especial los incluidos en el capítulo 3 de la Carta vinculados a los derechos de participación y de conformación del espacio público; una mirada que resulta esencial teniendo en cuenta el rol que tienen las administraciones públicas a la hora de garantizar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

## El V Plan de Gobierno abierto

El V Plan de Gobierno Abierto de España fue aprobado en octubre de 2025 tras un proceso de diseño de casi dos años. Se trató de un proceso en el cual desde la administración apostaron por un diseño participativo en diferentes fases, comenzando por una fase de escucha activa con una serie de encuentros entre la Dirección General de Gobernanza Pública y miembros del Foro de Gobierno Abierto llevados adelante entre noviembre del 2023 y febrero del 2024. Este primer proceso dio como resultado un primer documento marco con 10 líneas principales de acción y una hoja de ruta que guió el resto del proceso.

A esto le siguió una consulta ciudadana previa en marzo del 2024, que recibió 424 respuestas, y cinco talleres de cocreación con sociedad civil, academia y responsables de la administración entre junio y diciembre de 2024.

Las dos últimas fases implicaron una consulta con el Foro de Gobierno Abierto del primer borrador en mayo del 2025, con 116 aportaciones recibidas, y una nueva consulta ciudadana en junio con 77 observaciones más. Todo ello permitió la redacción de la versión aprobada en octubre del 2025.

La versión final del Plan se organiza en torno a 10 compromisos clave, los 9 primeros orientados a acciones impulsadas desde la Administración General del Estado y el 10º denominado de Estado Abierto que condensa acciones a nivel autonómico y local. Estos 10 compromisos van en línea con aquellos retos detectados en el proceso de diseño del Plan y van desde el impulso de la participación ciudadana a la mejora de la apertura fiscal o los mecanismos de rendición de cuentas

## Derechos Digitales en el marco del V Plan

El presente análisis se centra en una revisión de los 218 compromisos aprobados en el marco del V Plan de Gobierno Abierto desde la perspectiva de la Carta de Derechos Digitales, y con una especial atención a los derechos enmarcados dentro del capítulo 3 de la Carta, dedicada a los Derechos de Participación y de Conformación del espacio público.

Dentro de los llamados derechos de participación, se han detectado compromisos vinculados con el 3.16 “Derecho a la participación ciudadana por medios digitales” y al 3.18 “Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas”.

El primero de ellos se vincula de manera directa con uno de los pilares de Gobierno Abierto

defendido por el V Plan, mientras que el segundo, define de manera clara las responsabilidades que tiene la Administración para garantizar la igualdad de acceso, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de la ciudadanía ante posibles violaciones de derechos en el uso de la inteligencia artificial, materias directamente ligadas a los pilares del Gobierno Abierto, y trabajadas de manera extensa en el V Plan.

Es por ello que en el marco de este informe, se considera que el análisis de la intersección entre la defensa de los derechos digitales en la promoción y el impulso del Gobierno Abierto como una cuestión necesaria, ya que ambas agendas se retroalimentan de manera directa en el contexto de profunda digitalización y avance en el uso de tecnologías emergentes en el que vivimos.

## Mapa de innovaciones digitales en el V Plan

De las 218 actuaciones aprobadas en el V Plan, un 31.8% tienen un componente de innovación en materia de digitalización, ya sea porque abordan o proponen un proceso de digitalización para mejorar un proceso existente, porque promueven el uso de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, o porque impulsan los derechos digitales desde otras perspectivas como la normativa, la mejora en la atención ciudadana, etc. Estas innovaciones en materia digital se reparten de manera desigual a través de los 10 compromisos del Plan. De hecho hay dos compromisos, el 7 sobre *Información veraz y ecosistema informativo* y el 8 sobre *Difusión, formación y promoción del Gobierno Abierto*, que no cuentan con ninguna iniciativa que aporte un grado de innovación relevante en materia digital.

Por otro lado, hay compromisos donde la presencia de la digitalización es mucho más marcada. Algunos donde la vinculación es obvia, como el compromiso 5 de *Gobernanza digital e inteligencia artificial* con un 75% de iniciativas vinculadas, y otros donde los órganos de la AGE han hecho una clara apuesta por la digitalización, como el Compromiso 2 de *Transparencia y Acceso a la Información* o el 9 vinculado con el *Observatorio de Gobierno Abierto*.

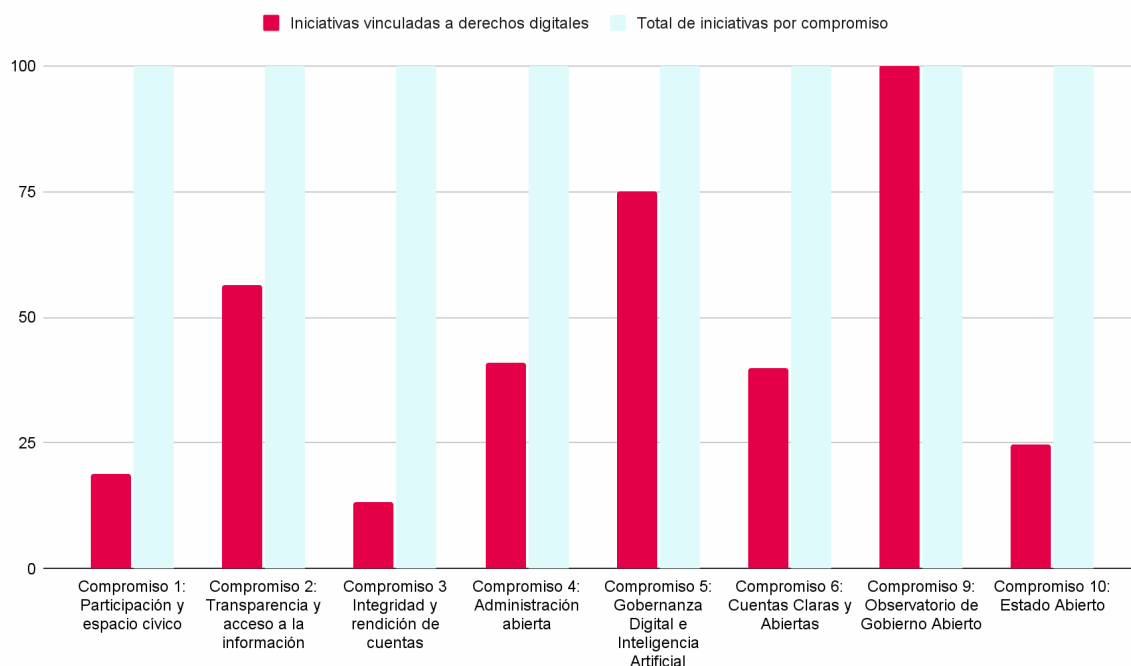


Figura 1: Porcentaje de iniciativas vinculadas con derechos digitales. Elaboración propia a partir del texto del V Plan de Gobierno Abierto

## Iniciativas e innovaciones en materia de derechos digitales

Existe una gran amplitud en cuanto a los compromisos de acciones concretas que han adoptado los órganos de la AGE y las CC.AA en el marco del V Plan que se vinculan de alguna manera con la Carta de Derechos Digitales. Por ello, y para facilitar el análisis de su ambición y alcance, se han definido cinco categorías de iniciativas, en función de la problemática a la que dan respuesta. Estas categorías permitirán analizar los cambios propuestos, la ambición de cada una de las actuaciones y los responsables directos que serán también los encargados de rendir cuentas sobre los resultados que se alcancen al finalizar la ejecución.

Las categorías son:

1. **Atención ciudadana**, incluyendo aquí todas las actuaciones que, a través del uso de diversas tecnologías, plantean mejorar el vínculo entre la ciudadanía y la administración, respondiendo de manera directa a los artículos 18.1 y 18.4 de la Carta de Derechos Digitales, vinculado con el derecho de igualdad de acceso a los

servicios públicos y en las relaciones digitales que se generen entre las personas y las administraciones.

2. **Gobernanza del dato** es una categoría que incluye todas aquellas actuaciones que proponen un cambio en la manera en la que se producen, organizan, clasifican, publican y reutilizan los datos generados por la administración pública, así como también cómo se regula este uso en un contexto donde los datos son un elemento clave que permite también la automatización y la mejor comprensión del funcionamiento de las administraciones. Estas actuaciones se vinculan directamente con el artículo 18.2 de la Carta de Derechos Digitales vinculada a la reutilización y transparencia de datos.
3. **Automatización y aplicación de la IA** como una categoría amplia donde se incluyen todas aquellas actuaciones que implican la modernización de plataformas y/o servicios o el desarrollo de nuevas herramientas tecnológicas para responder a necesidades específicas de las administraciones. Estas actuaciones se vinculan con el artículo 18.6 de la Carta, que hace referencia directa a los derechos de la ciudadanía respecto a la inteligencia artificial en el marco de la actuación administrativa.
4. **Mejoras en plataformas digitales** es una categoría que hace referencia a aquellas actuaciones que plantean cambios para potenciar el funcionamiento de plataformas ya existentes que facilitan el vínculo con la AGE en diversos aspectos, desde participación ciudadana hasta gestión de citas y trámites. Estas actuaciones no involucran directamente el uso de la IA, pero sí se relacionan con la Carta en su artículo 18.1 sobre igualdad de acceso.
5. **Infraestructura digital colaborativa** es una categoría que incluye todas aquellas actuaciones que, aunque no implican directamente el desarrollo de tecnología, o la mejora tecnológica de procesos y herramientas ya existentes, abordan una cuestión transversal: la mejora de los marcos y estructuras necesarios para sostener en el tiempo las mejoras tecnológicas y de digitalización planteadas en las otras categorías. Esto incluye desde el mapeo de procesos y políticas hasta redes de laboratorios de innovación y observatorios, que son estructuras clave para que los cambios propuestos en el resto de iniciativas se sostengan; y va de la mano con el artículo 16 de la carta, vinculado a los derechos de participación en su conjunto.

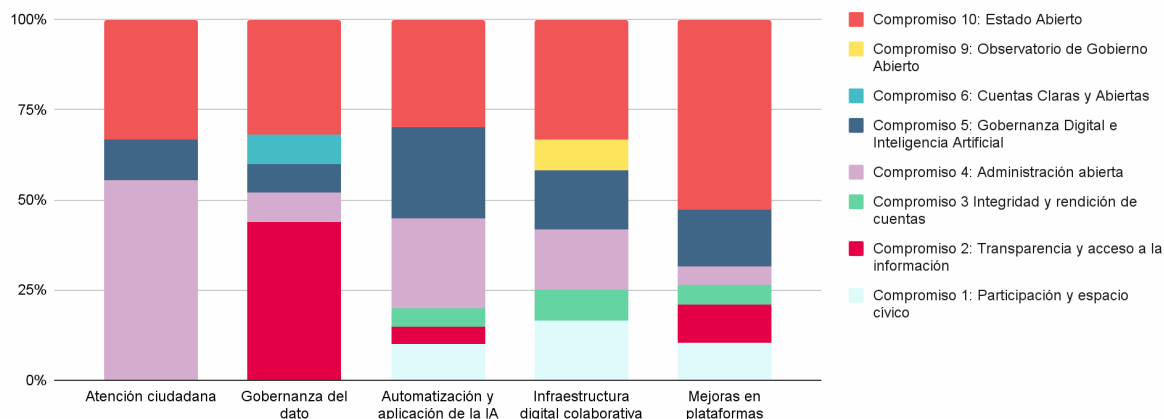


Figura 2: Elaboración propia a partir del texto del V Plan

## 1. Atención ciudadana

De acuerdo con el artículo 18.1 de la Carta de Derechos Digitales “El derecho a la igualdad de las personas se extiende al acceso a los servicios públicos y en las relaciones digitales con las Administraciones públicas” ([Gobierno de España, 2021](#)). Esto se extiende, por supuesto, a los principios de Gobierno Abierto, en concreto al principio de Innovación y tecnología, por el cual se insta a los gobiernos a reconocer el “papel de las nuevas tecnologías en el impulso de la innovación y el aumento de la capacidad de la ciudadanía” ([OGP, 2025](#)). Así, el vínculo entre las administraciones y la ciudadanía se convierte en un espacio ideal para la innovación, teniendo en cuenta la relevancia que tiene en la percepción de las personas sobre su Administración la manera en la que ese vínculo se gestione y se organice.

Es además un espacio donde los procesos de digitalización tienen que llevarse adelante con especial cuidado, ya que la clave está en impulsar mejoras que no amplíen la distancia entre las administraciones y la ciudadanía, que resuelvan problemas diarios de acceso y que faciliten, en términos generales, los procesos y trámites que tengan que realizar las personas en su día a día con la administración.

Dentro del V Plan, las iniciativas en este ámbito se concentran principalmente en el Compromiso 4 (de *Administración Abierta*), el 5 (de *Gobernanza Digital*) y el 10 (de *Estado Abierto*).

#### En el caso del **Compromiso 4**:

En materia de lenguaje claro hay 1 iniciativa impulsada por la DG de Gobernanza Pública (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública) orientada a la adaptación de contenidos a lenguaje claro mediante el uso de la IA para facilitar el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos

En materia de mejora de la atención ciudadana son 4 iniciativas. Es interesante que tres de ellas, impulsadas desde órganos muy diversos (la Inspección general de Hacienda, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y la DG de Gobernanza Pública) estén orientadas a interconectar los servicios que ofrecen, para garantizar modelos de atención 'integral' o '360'. En los tres casos se menciona la necesidad de un espacio común del cual se desprendan todos los servicios, ya sea a través de un hub o un modelo omnicanal. La cuarta iniciativa aunque comparte puntos en común con las anteriores es la única que menciona la importancia de la combinación online y offline, integrando un *chatbot* con un canal telefónico tradicional para dar una atención integral, en este caso impulsado por la DG de la AGE en el Territorio.

Para el **Compromiso 5**, se trata de una iniciativa impulsada por la Dirección General de la Administración General del Estado en el Territorio (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática), orientada a la automatización de procesos para reducir los plazos en la tramitación de procesos de extranjería. Con ello se busca mejorar la eficiencia del proceso y facilitar la presentación de solicitudes.

En el caso del **Compromiso 10**, las tres iniciativas pertenecen a Andalucía, con una sorprendente ausencia de iniciativas en el resto de Comunidades Autónomas. Las iniciativas impulsadas vienen todas de la DG de Estrategia Digital (de la Consejería de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía) y buscan la integración de todos los servicios en una aplicación común, facilitar el acceso a citas y turnos tanto mediante canales online y offline y crear un asistente virtual que permita reducir los tiempos de respuesta. En los tres casos se destaca la presencia de la realidad offline para garantizar que cualquier ciudadano tenga acceso a los servicios.

## 2. Gobernanza del dato

El principio de transparencia y reutilización de datos se recoge tanto en el artículo 18.2 de la Carta de Derechos Digitales como también entre los principios fundacionales de la Alianza

Global para el Gobierno Abierto, que expresa que la transparencia ocurre cuando “la información que mantiene el Gobierno es abierta, completa, oportuna y disponible al público y cumple con los estándares básicos de los datos abiertos” (OGP, 2025).

En el caso del V Plan, y al igual que en planes anteriores, la mejora de la calidad de los datos públicos está presente, aunque con niveles de ambición diversas según la entidad que promueve cada una de las 25 iniciativas vinculadas.

Las iniciativas se reparten entre los compromisos 2 (*Transparencia y acceso a la información*), 4 (*Administración Abierta*), 5 (*Gobernanza Digital*), 6 (*Cuentas claras y abiertas*) y 10 (*Estado Abierto*) y dentro de este último hay iniciativas solamente de 3 CCAA (Andalucía, Cantabria y Castilla y León) y de la FEMP.

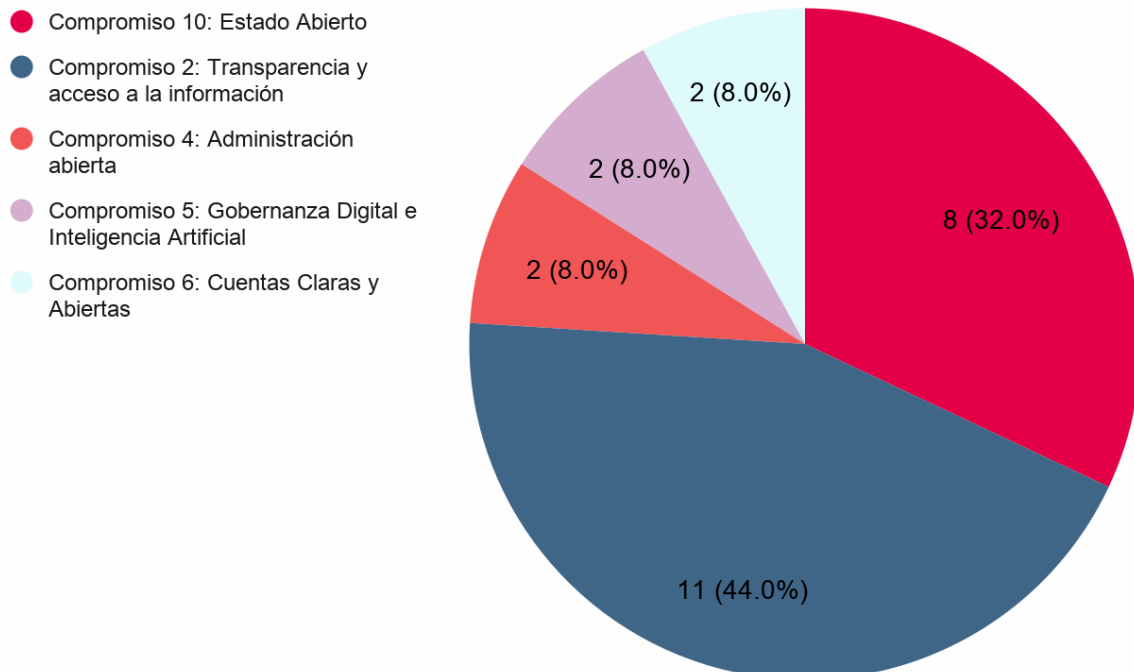


Figura 3: Elaboración propia

Dentro del **Compromiso 2** hay 11 iniciativas, si bien todas se encuentran dentro del mismo grupo, de apertura y reutilización de datos, es posible distinguir tres tipos principales de acciones:

Las orientadas a mejorar la calidad de los datos, desde su sistematización a la creación de API (interfaz de creación de aplicaciones) para su reutilización, como así también su puesta a disposición de la ciudadanía en un formato adecuado: aquí se

agrupan las iniciativas impulsadas por la DG del Dato en torno a datos de salud, tejido empresarial, entre otros; y otras iniciativas impulsadas desde la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda o la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado.

Una iniciativa concreta para mejorar la plataforma [Datos.gob.es](https://datos.gob.es) para incorporar soluciones basadas en inteligencia artificial y adaptandola para ser más interoperable

Dos iniciativas vinculadas al impulso de una estrategia más amplia en materia de apertura y gestión del dato: una para mejorar la calidad entre las entidades locales siguiendo estándares claros y otra que busca diseñar una estrategia específica que impulse el uso ético de los datos y la IA para la mejora de los servicios públicos.

En el caso del **Compromiso 4** solamente hay dos iniciativas, una orientada a mejorar el sistema de gestión documental de la AGE, buscando garantizar la trazabilidad y apertura de la información y otra orientada a simplificar la estructura del Sistema de Información Administrativa, con el objetivo de reducir las cargas administrativas innecesarias.

Por parte del **Compromiso 5**, ambas iniciativas buscan mejorar procesos, por un lado desde la Agencia Estatal de Administración Digital buscan mejorar la Carpeta Ciudadana para proporcionar un acceso unificado a la información, y por otro la Secretaría Técnica del Ministerio de Hacienda busca contar con una herramienta de tramitación y gestión documental que agilice el acceso a expedientes administrativos.

El **Compromiso 6** cuenta con una línea específica de reutilización de datos, y dentro de esa línea, el Ministerio de Transportes busca contar con un entorno común de datos para mejorar la eficiencia del gasto público. Por otro lado, la Empresa Nacional de Innovación busca contar con un sistema de análisis y descarga masiva de datos para informar a la ciudadanía sobre las posibilidades de reutilización de toda la información que posee.

Por último, en el **Compromiso 10**:

Andalucía: entre sus 4 iniciativas, 3 se vinculan con la reutilización de datos, una impulsada desde la propia Consejería de Presidencia para mejorar la apertura en toda la administración regional, y luego dos más impulsadas desde Patrimonio Histórico y Universidades. La última es la más innovadora, impulsada por el Instituto Andaluz de Administración Pública, para el desarrollo de un programa de

asesoramiento en la evaluación de políticas públicas, para cruzar información de planes en ejecución y dar seguimiento a indicadores.

Cantabria incluye en el Plan una sola iniciativa, orientada a mejorar el Portal de Transparencia autonómico facilitando el seguimiento y visualización de la información.

Castilla y León da un paso interesante al proponer el diseño de un modelo de 'gobierno del dato' para definir criterios comunes a toda la administración regional antes de comenzar con implementaciones aisladas.

La FEMP propone, por un lado, el impulso de una ordenanza común de gobierno del dato, que pueda ser compartida con todas sus entidades miembro y facilitar este primer punto de consenso y, por otro lado, impulsar la elaboración de conjuntos de datos comunes que permitan una mayor apertura desde el ámbito local.

### 3. Automatización y aplicación de la IA

La aplicación de la inteligencia artificial en la administración pública debe hacerse de manera respetuosa con los procesos ya existentes y, de acuerdo al artículo 18.6 de la Carta de Derechos Digitales, asegurando que las decisiones que se tomen 1) respeten los principios de buen gobierno; 2) exista transparencia sobre su uso y funcionamiento; 3) se respete el derecho a que la administración explique las decisiones tomadas de manera automatizada y; 4) que la toma de decisiones discrecionales quede reservada a personas (Gobierno de España, 2021).

Las 20 iniciativas vinculadas de manera directa con la aplicación de soluciones basadas en IA se distribuyen de manera bastante equitativa en todo el Plan, con propuestas en los Compromisos 1 (*Participación y espacio cívico*), 2 (*Transparencia y Acceso a la Información*), 3 (*Integridad y rendición de cuentas*), 4 (*Administración Abierta*), 5 (*Gobernanza Digital*) y 10 (*Estado abierto*). Al igual que en el caso de la gestión de datos, la ambición y el detalle acerca de las soluciones a implementar es muy variado entre los distintos actores.

- Compromiso 1: Participación y espacio cívico
- Compromiso 2: Transparencia y acceso a la información
- Compromiso 3: Integridad y rendición de cuentas
- Compromiso 4: Administración abierta
- Compromiso 5: Gobernanza Digital e Inteligencia Artificial
- Compromiso 10: Estado Abierto

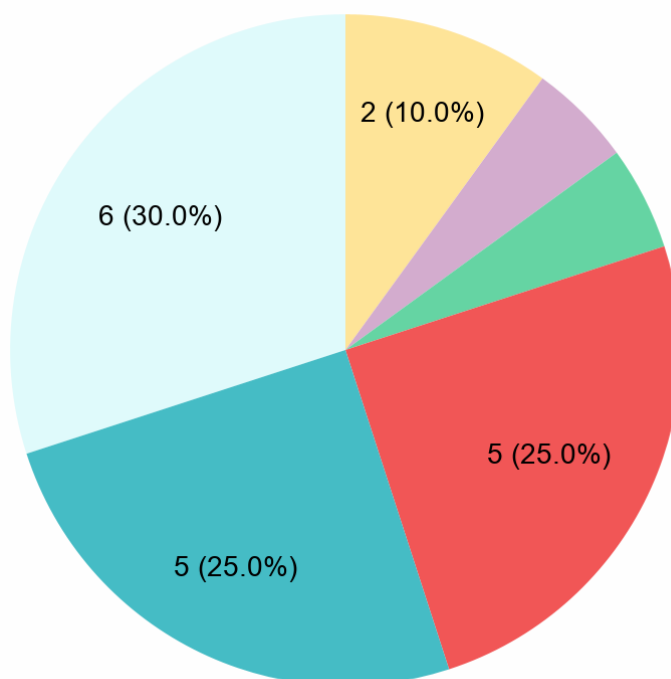


Figura 4: Elaboración propia

Dentro del **Compromiso 1** se encuentra una iniciativa impulsada por el INAP para la promoción de la participación a través del uso de tecnologías emergentes. Se trata de un proyecto en el que se ha estado trabajando junto con la OCDE para el prototipado de soluciones a través del Laboratorio de Innovación Pública del INAP y en colaboración con los Gobiernos de Portugal y Países Bajos ([INAP, 2025](#)). La segunda de las iniciativas, impulsada por la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia, busca transformar el acceso a la justicia mediante la digitalización de los procesos judiciales

En el **Compromiso 2** se encuentra solo una iniciativa, que tiene que ver con la voluntad del Gobierno de transversalizar el V Plan mediante su aterrizaje en una estrategia específica de Gobierno Abierto impulsando la innovación mediante tecnologías emergentes de manera más coordinada.

Por el lado del **Compromiso 3** también hay solo una iniciativa, vinculada con la transformación de la Plataforma de Contratación del Sector Público mediante el uso de Big Data. Se expresa un doble objetivo de prevenir la corrupción, aunque sin explicitar el cómo, y promover la transparencia.

El **Compromiso 4** cuenta con dos tipos de iniciativas:

- Aquellas vinculadas con lenguaje y comunicación clara que incluye uso de la IA para la adaptación de contenidos tanto a nivel general como dentro del Ministerio de Justicia
- Las vinculadas directamente con la mejora de la atención ciudadana, donde se destaca la creación de un portal de prestaciones de la seguridad social mediante un sistema unificado y automatizado usando técnicas de IA impulsado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Como era previsible, las iniciativas más ambiciosas se han concentrado en torno al **Compromiso 5**, con dos tipos de iniciativas:

- Las vinculadas con la promoción de derechos digitales de manera directa, donde encontramos iniciativas de implementación de innovaciones, como el proceso de robotización para una justicia más eficiente (Secretaría de Estado de Justicia) o la automatización de procesos en extranjería (Secretaría de Estado de Política Territorial)
- Aquellas vinculadas a la gobernanza de esta transformación digital, donde se incluye el desarrollo de un Plan de sensibilización y confianza en la IA, la creación de un Foro de Transformación Digital para promover la colaboración entre actores públicos y privados y la creación de un laboratorio de innovación, todas impulsadas por la Dirección General de Inteligencia Artificial. En el caso del laboratorio, destaca que se trata de una figura orientada a centralizar los casos piloto y el desarrollo de innovaciones, llama la atención aquí la falta de detalle acerca del vínculo con procesos ya en marcha y soluciones que ya están siendo implementadas; como también la falta de transparencia sobre el funcionamiento de dicho laboratorio

Por último el **Compromiso 10** cuenta con iniciativas desde:

- Andalucía que sobre todo propone aplicar la IA para mejorar el vínculo entre la ciudadanía y la administración mediante asistentes virtuales y gestores de citas.
- Cantabria propone la integración de soluciones basadas en IA para el desarrollo del nuevo portal de participación ciudadana
- La Comunitat Valenciana da un paso interesante al proponer el diseño de estándares para fortalecer la transparencia y la supervisión de los sistemas algorítmicos que sean utilizados dentro de la Administración, con una normativa clara y de aplicación obligatoria, siendo la única CCAA que impulsa una iniciativa de este tipo en el V Plan.

#### 4. Mejora de plataformas digitales

Muchas de las iniciativas propuestas reconocen que uno de los principales retos a resolver para garantizar los principios de Gobierno Abierto es la mejora en el funcionamiento de las diversas plataformas digitales que permiten que el vínculo entre la ciudadanía y la administración no sea sólo físico. Estas plataformas, que van desde carpetas ciudadanas a portales de participación deben respetar el derecho a la igualdad de las personas también en el acceso a los servicios públicos, tal y como lo recoge la Carta de Derechos Digitales en su artículo 18.1, pero también la necesidad de garantizar espacios seguros y transparentes que permitan un vínculo y una participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, como recoge el artículo 16.3 de la Carta.

El V Plan recoge 19 iniciativas vinculadas de manera directa con la mejora de diversas plataformas gestionadas por diferentes órganos de la Administración, que se reparten en torno a los Compromisos 1 (*Participación y espacio cívico*), 2 (*Transparencia y acceso a la información*), 3 (*Integridad y rendición de cuentas*), 4 (*Administración abierta*), 5 (*Gobernanza digital*) y el 10 (*Estado abierto*)

- Compromiso 1: Participación y espacio cívico
- Compromiso 10: Estado Abierto
- Compromiso 2: Transparencia y acceso a la información
- Compromiso 3 Integridad y rendición de cuentas
- Compromiso 4: Administración abierta
- Compromiso 5: Gobernanza Digital e Inteligencia Artificial

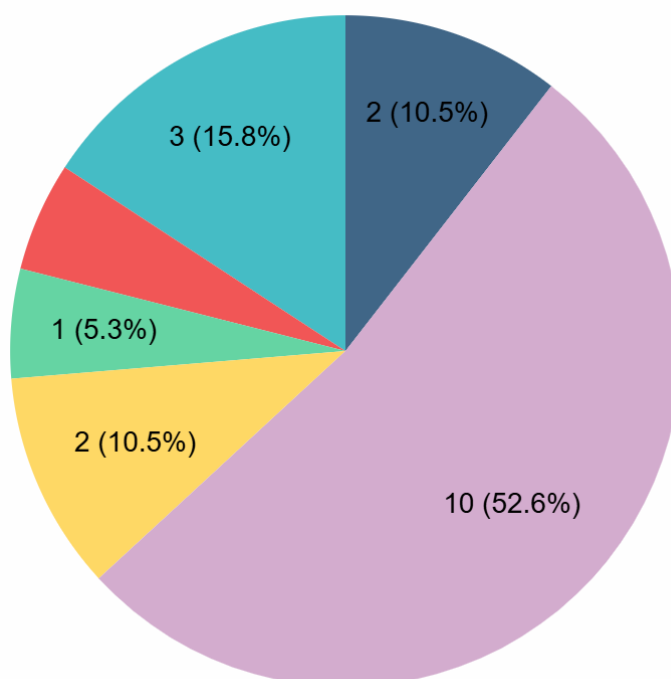


Figura 5: Elaboración propia

Dentro del **Compromiso 1** se encuentran dos innovaciones impulsadas por la DG de Gobernanza Pública, vinculadas con la mejora del Portal de Transparencia ya existente para incluir dentro de éste un renovado portal de participación ciudadana que posibilite mayor amplitud de mecanismos de participación y la incorporación de mejoras tecnológicas para asegurar una mayor cercanía con la ciudadanía. En paralelo, se propone continuar mejorando la plataforma HazLab para que se convierta en una plataforma que permita la deliberación dentro del entorno digital, si bien la descripción de la iniciativa es escuela, se menciona que se integrarán en la plataforma las mejoras necesarias para incorporar los diferentes modelos de procesos deliberativos impulsados desde la OCDE (que incluyen desde paneles ciudadanos a encuentros deliberativos masivos).

Por parte del **Compromiso 2** se incluye la renovación del Portal del Consejo de Transparencia (por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) y la ya mencionada mejora en la plataforma de datos abiertos a nivel estatal.

El **Compromiso 3** solo hace mención a la mejora a través de la IA de la Plataforma de Contratación del Sector Pública mencionada anteriormente e impulsada por la Dirección General de Patrimonio del Estado. Y el **Compromiso 4** se enfoca en la mejora del Portal de gestión de las prestaciones de la seguridad social (impulsado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social).

Por el lado del **Compromiso 5**, se incluyen tres innovaciones con un alto nivel de ambición por el número de usuarios que poseen,

- desde el desarrollo de un Punto de Acceso General Electrónico (DG de Gobernanza Pública) como una plataforma centralizada que permita que la ciudadanía interactúe con múltiples servicios de la Administración,
- la mejora del Portal Mi Carpeta Ciudadana (Agencia Estatal de Administración Digital), ya activo, para promover una evolución en su simplicidad y funcionamiento y por último;
- el desarrollo de una Cartera de Identidad Digital Europea (Agencia Estatal de Administración Digital) para facilitar un acceso seguro a servicios en toda la Unión Europea.

Estas tres innovaciones llaman la atención por su magnitud en cuanto a posible impacto, y además por no contar con suficiente detalle acerca del tipo de tecnología que se pretende utilizar en su desarrollo o la comunicación que debería existir con diferentes áreas de la Administración para facilitar la interoperabilidad entre plataformas.

Por último el **Compromiso 10** cuenta con iniciativas de:

Andalucía con mejoras en plataformas que van desde la información urbanística al Portal de la Agencia Tributaria de Andalucía. Destaca aquí la propuesta de desarrollar un Visor del Presupuesto para que se convierta en una plataforma de acceso a la información presupuestaria en lenguaje claro.

Cantabria propone mejorar sus portales de transparencia y de participación ciudadana

Castilla - La Mancha incluye una iniciativa para vincular su portal de participación con los portales locales, para contar con un espacio unificado a nivel comunitario

Cataluña por su parte propone transformar el Portal de Transparencia para garantizar la accesibilidad

La Rioja incluye dos iniciativas, una para crear un espacio de consulta de uso sencillo que unifique todos los antecedentes en materia de acceso a la información, y otra para crear un catálogo actualizado de manera permanente con toda la información del Portal de Transparencia

## 5. Infraestructura digital

Las iniciativas incluidas en esta categoría responden de manera diversa a los tres pilares del Gobierno Abierto, y cada una de ellas a su vez busca, de una manera más o menos ambiciosa, sentar las bases para contar con una estructura definida que favorezca la innovación y la implementación de procesos de digitalización que se alinean a su vez con la Carta de Derechos Digitales.

Dentro del **Compromiso 1** se propone por un lado, la creación de un Mapa de Políticas Públicas. Se trata de una iniciativa que proviene del proceso del Consenso por una Administración Abierta ([Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025](#)), una agenda que se trabajó en paralelo al diseño del V Plan de Gobierno Abierto, y alguna de cuyas innovaciones, muy alineadas con los principios de este último, han sido incluidas para evitar duplicidades y garantizar un trabajo colaborativo. El mapa que plantea esta acción concreta busca la visualización de procesos de elaboración y planificación de políticas públicas por parte de diferentes instituciones, convirtiéndose así en una herramienta para gestionar, evaluar y mejorar las políticas.

Por otro lado, y proveniente también del Consenso por una Administración Abierta, es la definición del Ecosistema de participación en políticas públicas, se busca a través de esta iniciativa el desarrollo de una herramienta digital que permita a los gestores de procesos participativos conocer los actores relevantes e interesados en el proceso, permitiendo un vínculo más cercano con la administración.

Algo similar sucede dentro del **Compromiso 3**, donde se propone crear un Mapa de Rendición de Cuentas, que permita identificar los mecanismos de rendición de cuentas existentes dentro de la AGE. Esta iniciativa se vincula también al proceso del Consenso por una Administración Abierta

El **Compromiso 4** por su lado cuenta con dos iniciativas bastante similares, por un lado la interconexión entre los servicios de atención a la ciudadanía explicado ya en el bloque correspondiente, y por otro lado la integración de los servicios dentro del Ministerio de Hacienda.

En cuanto al **Compromiso 5**, hay dos iniciativas con un componente tecnológico fuerte, el Laboratorio de Innovación (DG de Inteligencia Artificial) y una herramienta de gestión documental (Ministerio de Hacienda). Ambas ya explicadas en puntos anteriores.

Se incluye en esta categoría además la única iniciativa del **Compromiso 9**, consistente en la creación de un Observatorio de Buenas Prácticas dentro del Portal de Transparencia , un espacio que buscará ser un repositorio dinámico y un referente a nivel estatal para difundir buenas prácticas en todos los pilares del Gobierno Abierto. Esta iniciativa, aunque muy necesaria, carece de información suficiente para valorar su posible sostenibilidad en el tiempo.

Por último en torno al **Compromiso 10**, se encuentran las siguientes iniciativas:

Castilla - La Mancha con su iniciativa de unificar dentro de su portal de participación los portales de entidades locales para contar con una infraestructura única

La Comunitat Valenciana con su propuesta de una normativa única para supervisar sistemas algorítmicos

La Rioja con su catálogo permanente con información sobre el portal de transparencia

La FEMP propone por su parte la creación de una Red de laboratorios de innovación pública local, vinculada con la existente Red de Transparencia, además de contar con actividades propias que impulsen el desarrollo de innovaciones en municipios más pequeños.

## Siguientes pasos y cuestiones clave a tener en cuenta

El análisis desde la perspectiva de los derechos digitales del V Plan de Gobierno abierto deja algunas reflexiones finales y elementos a los cuales será clave prestarles atención durante 2026 para valorar los avances tanto de la Agenda de Gobierno Abierto como de la de Derechos Digitales.

Por un lado, en el V Plan se observan ciertas debilidades y riesgos:

El enfoque de participación sigue sin transversalizarse, muchas de las actuaciones que implican aplicación de tecnologías emergentes no incluyen en su planificación acciones explícitas de participación ciudadana, esto sucede tanto en casos más sencillos, como la definición de criterios de lenguaje claro en los servicios públicos, hasta cuestiones más de fondo como el desarrollo de modelos de atención integral o 360. El patrón se repite a lo largo de todas las iniciativas detectadas, y es especialmente alarmante cuando se trata de propuestas para desarrollar estrategias para la gestión del dato o para regular el uso de la IA en los servicios públicos.

Se mantiene una lógica de trabajo en silos, con poca interacción entre iniciativas similares: una cuestión que llama la atención a lo largo del Plan, es la presencia de iniciativas muy similares, pero que no tienen vinculación alguna, sucede sobre todo con las iniciativas orientadas a mejorar la atención ciudadana, con propuestas desde diversos Ministerios y Comunidades Autónomas. Esto no solo implica la posible duplicidad en las actuaciones, sino que además reduce las posibilidades de innovación que vienen asociadas con la comunicación entre áreas diferentes dentro de una misma administración.

Se percibe un riesgo de apostar todo a la innovación y la digitalización, en ciertas iniciativas llama la atención un discurso marcado por la necesidad de implementar la tecnología como única solución para mejorar la comunicación con la ciudadanía, y esto, aunque puede aportar ciertas mejoras y resolver problemáticas concretas, debe analizarse con pinzas, ya que son conocidos los riesgos de la brecha digital y de dejar a colectivos vulnerables fuera en procesos de digitalización realizados sin la adecuada participación ciudadana.

Muchas de las iniciativas muestran poca innovación y un bajo nivel de ambición, siendo ya el V Plan de Gobierno Abierto, hay muchas iniciativas, sobre todo las vinculadas con apertura de datos, que tienen un nivel de ambición bajo, y se vinculan con compromisos asumidos en planes anteriores y que no terminan de materializarse. La mayoría van desde propuestas para mejorar la calidad de los datos y ponerlos a disposición de la ciudadanía hasta la publicación de datos por parte del Boletín Oficial del Estado.

En la mayoría de los casos, no hay detalles sobre el tipo de tecnología a utilizar, y mucho menos sobre la posibilidad de contar con soluciones basadas en software libre. Esto es una norma casi general, más allá de menciones al posible uso de soluciones basadas en IA, ninguna de las entidades responsables de las innovaciones aterriza al tipo de tecnologías a utilizar, es especialmente preocupante en proyectos críticos como en el uso de Big Data para prevenir la corrupción o en el trabajo de los Laboratorios de Innovación. Esto sumado a la falta de conexión entre propuestas, no solo representa un riesgo por la fragmentación entre las soluciones propuestas, sino que además va en contra de objetivos como la interoperabilidad, transparencia o la conexión entre distintos niveles de la administración que deberían ser el espíritu subyacente del Plan.

Llama la atención la aparente desigualdad territorial, el Compromiso 10 (Estado Abierto) destaca por la falta de iniciativas de parte de muchas de las Comunidades Autónomas, hay una clara preponderancia de iniciativas desde Andalucía, pero en general la lectura sugiere una falta de innovación o una falta de comunicación entre y coordinación en el diseño del Plan para poder incluir todas las innovaciones autonómicas. De ser efectiva esta desigualdad, amplificaría la desigualdad en cuanto a la protección de derechos digitales en función de cada territorio.

Falta de mecanismos definidos para promover la interoperabilidad, aunque se habla en ciertos puntos de la necesidad de unificar plataformas y servicios, falta concreción en cómo se comunicarán las diferentes áreas de la administración. Sin una estrategia técnica clara de interoperabilidad, estas "super-plataformas" podrían convertirse en silos digitales más grandes, pero igualmente aislados.

La sostenibilidad sigue siendo una deuda pendiente, la mayoría de las actuaciones vinculadas a la creación de mecanismos o canales nuevos, como observatorios,

carecen de información sobre su estructura de recursos a largo plazo, lo que amenaza con que sean iniciativas efímeras

Pero no todos los hallazgos son debilidades o riesgos, se han encontrado algunas fortalezas muy interesantes en el Plan, que podrían poner un poco de luz en el camino que se abre para los próximos cuatro años:

Se consolida la propuesta de modelos de atención híbrida (Omnicanalidad). Resulta positivo que iniciativas propuestas por actores clave (Hacienda, Seguridad Social, Territorio y Junta de Andalucía) no se limiten a la digitalización pura, sino que apuesten por modelos integrales que combinan IA/Chatbots con atención telefónica y presencial. Esto demuestra una alineación real con el compromiso de "no dejar a nadie atrás" y reducir la brecha digital.

Hay territorios que apuestan por diseñar modelos de gobernanza ética previo a la implementación de soluciones. Destacan aquí Castilla y León (modelo de gobierno del dato) y la Comunitat Valenciana (normativa de supervisión algorítmica). Estos ejemplos representan un salto de madurez: antes de implementar tecnología se diseñan las reglas del juego, estándares y marcos éticos, lo cual es fundamental para garantizar derechos digitales.

De manera limitada, hay iniciativas con alto nivel de ambición y potencial impacto, es el caso de las plataformas centralizadas, iniciativas como *Mi Carpeta Ciudadana*, el *Punto de Acceso General* y la *Cartera de Identidad Digital Europea* demuestran una ambición de alto calado que, si se ejecuta bien, simplificarían radicalmente la relación ciudadanía-administración.

En ciertos puntos, se demuestra que el trabajo en sinergia es posible, algunas iniciativas muestran la alineación entre el V Plan con las innovaciones propuestas dentro del proceso del "Consenso por una Administración Abierta" (Mapas de Políticas Públicas y Rendición de Cuentas) es una muestra de que cuando existe comunicación y canales de coordinación, pueden evitarse duplicidades y optimizar recursos.

En conclusión, el V Plan de Gobierno Abierto muestra algunas señas de avance hacia una digitalización centrada en las personas y en el respeto a sus derechos fundamentales. Sin embargo, su éxito dependerá de superar retos que no pueden

solucionarse solamente con el uso de la tecnología, como la fragmentación territorial, la falta de coordinación y comunicación a nivel horizontal entre áreas de Gobierno, y de garantizar que los algoritmos y las soluciones basadas en IA se basen en principios de transparencia y rendición de cuentas, cuestiones que se quedan por definir en la mayoría de los compromisos.

## Bibliografía

- Gobierno de España, 2021. Carta de Derechos Digitales. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta\\_Derechos\\_Digitales\\_RedEs.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf)
- INAP, 2025. Proyecto Improving Civic Participation with Emerging Technologies. Disponible en: <https://www.inap.es/es/conocimiento/laboratorio-de-innovacion-publica/proyecto-improving-civic-participation-emerging-technologies>
- Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024. Consenso por una Administración Abierta. Disponible en: <https://digital.gob.es/consenso-por-una-administracion-abierta>
- Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública, 2025. Plataforma HazLab. Disponible en: <https://www.hazlab.es/es/inicio>
- Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública, 2025. V Plan de Gobierno Abierto. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/content/dam/transparencia\\_home/gobierno-abierto/vpga/V%20PLAN.pdf](https://transparencia.gob.es/content/dam/transparencia_home/gobierno-abierto/vpga/V%20PLAN.pdf)
- Open Government Partnership, 2025. Manual de OGP para países: Hoja de ruta para actores nacionales. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2025/06/Manual-de-OGP-para-paises-2025.pdf>