
Documento marco

CONSENSO
POR UNA
ADMINISTRACIÓN
ABIERTA



La administración española, al igual que la del resto de los Estados miembros de la Unión Europea, se está enfrentando en esta década a retos extraordinarios. La gestión de la pandemia, el despliegue del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la presidencia de turno del Consejo de la UE, la atención a nuevos servicios derivados del envejecimiento de la población, la brecha digital o la agenda de inclusión constituyen grandes desafíos que son afrontados diariamente por excelentes profesionales con una gran vocación de servicio público.

En un contexto caracterizado por la complejidad y velocidad a la que se suceden los desafíos económicos, sociales, tecnológicos y medioambientales, el refuerzo de la calidad de las administraciones constituye un objetivo esencial para garantizar la cohesión social, la competitividad y los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Existe consenso sobre la necesidad de emprender una transformación en las administraciones públicas de los Estados de la Unión Europea para afrontar los desafíos de las transiciones verde y digital y aprovechar el impacto transformador de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Esta transformación creará un círculo virtuoso entre la calidad institucional y el bienestar económico y social. Las instituciones bien diseñadas impulsan la transparencia y la legitimidad democrática, contribuyen a generar un mayor y más inclusivo crecimiento a medio plazo y contribuyen a mitigar los riesgos de movimientos políticos con sesgos autoritarios.

Tenemos una oportunidad única de construir una Administración pública con visión, liderazgo y altos niveles de confianza de la ciudadanía, ya que la transformación constituye una prioridad política al máximo nivel y cuenta con los recursos necesarios derivados del componente II del PRTR, opera en un contexto de relevo generacional y se acelera por efecto de la tecnología y la IA generativa, que puede ser clave para realizar trabajos de asistencia al personal empleado público, liberando su potencial en la generación de valor público.

I. PRINCIPIOS

El consenso por una Administración Abierta constituye una hoja de ruta para la transformación establecida de forma participativa con todos los sectores interesados a través de una metodología innovadora.

Comporta trabajar sobre los siguientes principios:

01

Institucionalización

El documento definitivo del Consenso será informado en el seno de los órganos colegiados responsables de definir la estrategia de recursos humanos, tecnológicos y de servicios de la Administración General del Estado, así como en los órganos de cooperación territorial en materia de administración pública.

02

Participación

A través de convocatorias públicas se facilitará una amplia participación en las diferentes fases del proceso a la que están llamados a sumarse el personal empleado y directivo, el ecosistema de ciencia para la administración, las organizaciones empresariales y de la sociedad civil, y la ciudadanía en su conjunto. El consenso será impulsado con las organizaciones sindicales como base del diálogo social y de la negociación colectiva.

03

Innovación

El método de trabajo se basará en los laboratorios de innovación pública. Los proyectos se idearán en el *Laboratorio de Innovación Pública* del Instituto Nacional de Administración Pública, se consultarán en *Hazlab*, el laboratorio de participación en políticas públicas y se desplegarán a través de *GobTechLab*, el laboratorio ciudadano de innovación tecnológica, y en espacios de experimentación normativa.

04

Transparencia

La información sobre la preparación, consulta y despliegue del documento del Consenso se publicará y difundirá a través del portal web del Instituto Nacional de Administración Pública. El seguimiento de los progresos en el despliegue del Consenso será objeto de una rendición de cuentas a través de un sistema de informes de progreso.

05

Evaluación

Se realizarán informes de evaluabilidad ex ante por la organización y de evaluación ex post por evaluadores externos y de carácter colaborativo, a fin de que los destinatarios de los servicios públicos tengan voz y capacidad de trasladar a las administraciones públicas sus necesidades, demandas y experiencias de uso.

06

Alineación

Se generarán sinergias con la *Estrategia de Desarrollo Sostenible*, el plan de acción de la Comisión sobre la *mejora del Espacio Administrativo Europeo*, las recomendaciones de la OCDE y del grupo de expertos del INAP para la mejora de la Administración Pública y el *V Plan de Gobierno Abierto*.

II.OBJETIVOS Y PROYECTOS

01

Administración abierta a la inversión en las capacidades del sector público

España parte de una excelente posición para ser una de las voces en Europa y el mundo en lo que se refiere a innovación y desarrollo tecnológico. Su tupida red de infraestructuras, la posición de liderazgo en el despliegue de la tecnología 5G, crucial para el desarrollo de los datos, la fortaleza del sistema universitario y las capacidades en determinados ámbitos clave, como la computación de alto rendimiento, la ciberseguridad, la propia IA y otras tecnologías habilitadoras digitales, proporcionan una buena base para afrontar el intenso proceso de digitalización y la disrupción tecnológica.

La Administración dispone de una gran oportunidad poder realizar esta transición digital poniendo a las personas en el centro de la acción de los poderes públicos, para no dejar a nadie atrás y salvaguardar los derechos fundamentales y los valores sobre los que se asientan las sociedades europeas.

En este contexto, la IA generativa dispone de un gran potencial de transformación de la administración pública dada su penetración intersectorial, elevado impacto, rápido crecimiento y contribución a la mejora de la competitividad. En efecto, la IA generativa puede aportar enormes ganancias de productividad en el funcionamiento de los servicios públicos, las interfaces de relación con la ciudadanía, los procesos de adopción de decisiones, los sistemas de gestión de información y el apoyo en la definición y articulación de las políticas públicas.

Este proceso de transformación debe venir acompañado de la segunda activación de la gran palanca de cambio: las personas. La administración pública dispone de extraordinarios profesionales, pero las plantillas están tensionadas, con muchos efectivos a punto de jubilarse y necesidad de motivación. Pese a las ofertas públicas récord de los últimos años, el número de efectivos al servicio de la AGE es ahora casi un 10% inferior al de antes de la crisis financiera mientras que las exigencias que el contrato social y el contexto le plantean han aumentado en cantidad y en dificultad. Los recortes de la década pasada siguen pesando en las plantillas: entre 2014 y 2017 se jubilaron casi 30.000 personas y solo una de cada cuatro personas fue sustituida.

Aunque desde 2021 las altas superan a las bajas, la plantilla total no se ha recuperado. Resulta necesario revertir esta situación en términos cuantitativos y cualitativos, lo que permitirá incidir sobre las causas que han generado una elevada temporalidad en el empleo público.

Tenemos un punto de partida que ya sienta las bases para la Administración del siglo XXI y debemos trabajar sobre él para resolver los retos pendientes. El Real Decreto-Ley 6/2023 ordena y define, en el ámbito de la Administración del Estado, un modelo que pivota sobre la planificación estratégica, el acceso al empleo público y selección del personal, la evaluación del desempeño y carrera profesional y la figura de la dirección pública profesional.

01

Administración abierta a la inversión en las capacidades del sector público

Este modelo debe desplegarse mediante la gestión previsional de efectivos, itinerarios estimulantes de carrera basados en las áreas funcionales, la planificación por objetivos y la figura de la dirección pública. Todo ello para conformar una función pública profesional, basada en el mérito y que cuente con adecuadas condiciones laborales.

En lugar de utilizar instrumentos de crecimiento vegetativo de las plantillas (tasa de reposición de efectivos), debemos partir de la cartera de servicios propia de una democracia avanzada en un estado de bienestar maduro y diseñar las plantillas en el marco de los escenarios presupuestarios plurianuales fijados por la Unión Europea. La microgestión y el control ex ante deben dar paso a un modelo de autonomía para que los gestores puedan optimizar el capital humano de las organizaciones y ayudarles en el alineamiento a un modelo de madurez de recursos humanos.

La planificación estratégica de recursos humanos tiene un lugar central en este sistema de reformas en la función pública, al ser el vértice sobre el que se articula reforma de la ordenación y gestión de recursos humanos, alineándose con la planificación presupuestaria y con los planes de actuación de los departamentos ministeriales y organismos y entidades públicas. Es, asimismo, palanca de transformación ya que anticipa, aprovecha y lidera los cambios que supone para las funciones, los puestos de trabajo y la organización de los servicios públicos y permite una gestión por competencias de recursos humanos.

Han de concebirse y desarrollarse modelos estimulantes de carrera profesional basados en áreas funcionales que permitan retener el talento y diseñar itinerarios de progreso profesional basados en la adquisición de competencias y la evaluación del desempeño.

En este contexto, la autonomía de los responsables debe basarse en el impulso de la dirección pública profesional, mediante sistemas formalizados de selección de carácter meritocrático, elaborando perfiles y competencias directivas en torno a un catálogo o repertorio, con períodos de desempeño estables, causas de remoción tasada, evaluación regular de su desempeño y un sistema de retribuciones vinculado netamente a los objetivos alcanzados.

01

Administración abierta a la inversión en las capacidades del sector público

PROYECTOS

- 1

IA generativa y espacios de datos

Preparar a las administraciones públicas para obtener el pleno potencial de la IA generativa a partir de la estructuración y ordenación de datos, la definición de un modelo de gobernanza orientado a generar sinergias y la selección de proyectos de alto impacto para la adopción de decisiones sobre diseño de políticas públicas, eficacia y eficiencia en la distribución de los recursos de la organización, liberación de capacidad del personal empleado público y producción de servicios públicos orientados a la ciudadanía.
- 2

Gestión previsional de efectivos

Desarrollar un enfoque que permita invertir en el capital humano de la administración con una planificación estratégica y sistemática, basada en datos, a partir de las previsiones de evolución de la cartera de servicios públicos en las próximas décadas en un contexto de relevo generacional y transición digital, en el marco de los escenarios presupuestarios.
- 3

Empleo público proactivo, inclusivo e innovador

Identificar de manera continua aquellas habilidades y competencias del personal empleado público que hacen posible transformar la visión política en servicios que aporten valor a la sociedad, mediante la atracción y retención del talento; selección basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad que refleje en la función pública la diversidad de la sociedad y promueva una cultura de innovación y aprendizaje continuo en la que se reconozcan las iniciativas de creación de valor público.
- 4

Liderazgo y función pública

Proporcionar el marco institucional adecuado para convertir al personal directivo público en líderes con visión transformadora de las administraciones, mediante la inversión en sus capacidades y en las estructuras de apoyo que acompañen su eficaz desempeño.
- 5

Mejores condiciones de trabajo mediante el diálogo social

Contribuir a la mejora de la prestación de los servicios públicos y de las condiciones de trabajo mediante el diálogo social, la consulta regular sobre el bienestar y compromiso del personal empleado público, así como la disponibilidad de datos y estudios para observar la evolución del empleo público en su conjunto.

02 Administración abierta a las políticas públicas informadas por la evidencia y a las mejores herramientas innovadoras

Existe consenso en que la formulación de políticas públicas debe estar informada por la evidencia y los datos disponibles y ha de nutrirse del resultado de procesos participativos con los sectores interesados y el conjunto de la ciudadanía a través de consejos, consultas y laboratorios de participación. Solo de esta forma es posible asegurar que las soluciones efectivas a los desafíos sociales y económicos emergen de un entendimiento profundo de los problemas y son respaldadas por datos sólidos.

Esta interacción puede verse favorecida mediante una mejor estructuración de las políticas públicas sobre la base de mapas que permitan identificar los recursos disponibles mediante su vinculación con las políticas de gasto. Su formalización en estrategias adoptadas en órganos colegiados de gobierno favorece una mejor anticipación a los problemas de política pública y la incorporación de herramientas innovadoras para mejorar la eficiencia y eficacia en su despliegue.

Deben fortalecerse las capacidades para realizar la evaluación *ex ante*, y para ello pueden crearse perfiles profesionales de intermediación científica y participativa, así como de analistas y evaluadores de política pública que puedan contribuir a la elaboración de la formulación de las políticas y sus correspondientes informes de evaluabilidad.

La creación de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, adscrita al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, permitirá disponer de la metodología necesaria a fin de garantizar la consistencia y estandarización del análisis de evaluabilidad y del sistema de indicadores. A su vez, la agencia deberá complementar su actuación con la evaluación *ex post* que corresponda a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Para asegurar un despliegue eficaz y eficiente de las políticas públicas, el conjunto de la organización administrativa puede estructurarse en funciones, procesos y tareas que ordenen los flujos de trabajo y los recursos humanos y tecnológicos disponibles, estructuren en espacios compartidos los datos necesarios para la adopción de decisiones y construyan reservas de capacidad que permitan afrontar los futuros desafíos.

02

Administración abierta a las políticas públicas informadas por la evidencia y a las mejores herramientas innovadoras

PROYECTOS

6

Mapa de políticas públicas

Elaborar el mapa de las políticas públicas con el fin de favorecer el proceso de evaluación *ex ante*, y de identificar en cada una de ellas el ecosistema participativo y de asesoramiento científico y técnico, como parte de la mejora institucional necesaria para construir una política pública informada por la evidencia.

7

Capacidades para la evaluación de políticas públicas

Acompañar el proceso de despliegue de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado mediante la identificación de los recursos necesarios en la organización para favorecer el diseño y la evaluación de políticas públicas mediante la adaptación de los marcos competenciales de las áreas funcionales y creación de puestos tipo.

8

Ecosistema de participación en las políticas públicas

Identificar el ecosistema de participación en las políticas públicas como pieza esencial del fomento de la participación ciudadana en la definición de problemas y la aportación de nuevos enfoques y soluciones a través de procesos participativos.

03 Administración abierta a la ciudadanía, accesible y humanista

El *Decenio Digital de la Unión Europea* establece que en 2030 la vida democrática y los servicios públicos en línea serán plenamente accesibles para todas las personas. Para ello resulta necesario crear un entorno digital de máxima calidad que ofrezca servicios y herramientas fáciles de utilizar, eficientes y personalizados con altos niveles de seguridad y privacidad.

España parte de una buena posición en la prestación de servicios públicos digitales gracias al desarrollo de sucesivos planes de digitalización, que han permitido mejorar la accesibilidad de los servicios públicos a la ciudadanía y empresas

La creciente interacción digital genera importantes beneficios y se está viendo intensificada por efecto de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Para encauzar el proceso de transformación digital se han puesto en marcha planes de digitalización específicos, que refuerzan y desarrollan las reformas e inversiones en diferentes ámbitos estratégicos, entre los que se cuenta el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas*, el *Plan de Ciberseguridad* y la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*.

Pero, como sucede en todo proceso de transición, existe un importante desafío común a los Estados de la Unión Europea asociado a la brecha digital y a la necesidad de proporcionar servicios públicos inclusivos, tal y como reconoce la Declaración de Gante adoptada en febrero de 2024 en el marco de la *Red Europea de Administración Pública (EUPAN)*.

En España, la Carta de Derechos Digitales ofrece un marco de referencia para garantizar los derechos de la ciudadanía en la nueva realidad digital.

Para ello, resulta necesario promover medidas específicas que aborden las brechas de acceso a los servicios públicos atendiendo a posibles sesgos discriminatorios basados en franjas de edad, nivel de autonomía, grado de capacitación digital o cualquier otra circunstancia personal o social.

El objetivo es garantizar la plena ciudadanía digital y la efectividad del derecho a relacionarse con las administraciones públicas.

03 Administración abierta a la ciudadanía, accesible y humanista

PROYECTOS

9 Interconexión de servicios de atención a la ciudadanía

Favorecer la interconexión de las oficinas de atención para dirigir la prestación de servicios hacia el canal elegido por la ciudadanía, integrar la gobernanza a través de un concentrador de servicios y volcar los datos de las interacciones al espacio de datos a partir de un esquema de hechos vitales para crear mayor valor público mediante la IA generativa.

10 Identidad digital europea

Desplegar casos de uso de la *Cartera Europea de Identidad Digital* como un medio gratuito y sencillo de identificación electrónica disponible en el teléfono móvil, junto con otras credenciales de carácter público o privado.

11 Evolución de *MiCarpetaCiudadana*

Ampliar *Mi Carpeta Ciudadana* mediante la integración de nuevos servicios y perfiles, a fin de simplificar la relación entre la administración, la ciudadanía y las empresas de forma accesible, proactiva y personalizada desde cualquier dispositivo.

12 Nuevo portal *Administracion.gob.es*

Construir un nuevo portal de los servicios de atención a la ciudadanía mediante la estructuración de la información por hechos vitales, con el objeto de mejorar la usabilidad y la experiencia de usuario, facilitar el acceso a la información publicada desde la perspectiva de la accesibilidad cognitiva y lenguaje claro, así como la interoperabilidad con otros portales como la pasarela europea.

13 *SimplexESP*

Convertir la política de simplificación en uno de los elementos esenciales de una administración centrada en la ciudadanía que permita integrar sus necesidades en el diseño de los procedimientos, aprender de las mejores prácticas, medir los impactos sociales y económicos de la reducción de cargas y crear un entorno colaborativo entre la administración y el tejido social y productivo del país.

04 Administración abierta a la transparencia, participación pública y rendición de cuentas

España aspira a liderar con el ejemplo en gobierno y administración abierta. Desde nuestra incorporación a la Alianza por el Gobierno Abierto en 2011, los planes han propiciado una progresiva madurez en las políticas de gobierno abierto, así como en el diálogo y cocreación con las organizaciones y fundaciones de la sociedad civil que han fortalecido nuestro espacio cívico.

El Foro de Gobierno Abierto, órgano de consulta y participación que integra al conjunto de las tres administraciones y a las organizaciones y fundaciones de la sociedad civil de modo paritario, se ha convertido en una referencia internacional para Estados de estructura descentralizada. La vitalidad del Foro, sumada a la activa participación de los tres niveles de gobierno en la Alianza por el Gobierno Abierto, ha merecido el reconocimiento de nuestro país para copresidir la propia Alianza durante el periodo 2024-25 y celebrar en nuestro país la próxima Cumbre Mundial de Gobierno Abierto en 2025.

Desde la copresidencia del Comité Directivo de la Alianza, el Gobierno de España aspira a conseguir que, entre todos sus miembros, los valores del gobierno abierto trasciendan el ciclo de políticas públicas para convertirse en auténticos derechos ciudadanos al buen gobierno y la buena administración, en favor de la democracia y de la plena inclusión social.

Una administración abierta sustentada en el valor de la participación ciudadana y comprometida a actuar con transparencia, integridad y responsabilidad, permite reconectar con el contrato social. Esta es la senda que marca el Informe de la Comisión Europea sobre el Mecanismo de Estado de Derecho, que insta a consolidar los avances en nuestro país en materia de integridad, transparencia y participación en los asuntos públicos.

Resulta necesario seguir avanzando de forma decidida. Liderar con el ejemplo en gobierno y administración abierta requiere culminar los compromisos del IV Plan de Gobierno Abierto y desplegar la máxima ambición en el proceso de cocreación, desarrollo y despliegue del V Plan de Gobierno Abierto, que deberá estar plenamente alineado con el proceso de ideación, consulta y despliegue del Consenso por una Administración Abierta.

Este proceso debe acompañarse de herramientas tecnológicas que permitan aprovechar todo el potencial de la sociedad de la información y la inteligencia artificial en acercar la administración pública al conjunto de la ciudadanía.

04 Administración abierta a la transparencia, participación pública y rendición de cuentas

PROYECTOS

14 Transparencia por diseño

Concebir herramientas digitales mediante la transparencia por el diseño, como un gestor documental para la Administración General del Estado que favorezca el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, permita incorporar la política archivística, de normalización documental, así como directrices de lenguaje claro y lenguaje fácil.

15 Nuevo Portal de Transparencia de la Administración del Estado

Construir un nuevo Portal de Transparencia de la Administración del Estado sobre la base del derecho a saber, a entender y a participar, de modo que la publicidad activa y el derecho de acceso permitan implicar a la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones públicas.

16 Mejora de la participación ciudadana en normas y planes

Consolidar las experiencias del IV Plan de Gobierno Abierto para favorecer la trazabilidad de las normas y la participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas y planes, y diseñar medidas de sensibilización del personal empleado público acerca del valor de los procesos participativos.

17 Cultura de integridad

Desarrollar el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado y la Carta de compromisos de integridad de las administraciones a fin de consolidar una cultura basada en valores éticos del personal alto cargo y empleado público e implicar al conjunto de la sociedad en su despliegue.

18 Mapa de la rendición de cuentas

Ordenar el conjunto de instrumentos de planificación por objetivos de la Administración General del Estado en un espacio que permita consultar su evolución a efectos de fortalecer la cultura del control de eficacia y de una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.

III. CRONOGRAMA

2024

1T

Fase de preparación

Consulta pública del documento marco

2T

Fase de ideación

Grupos de trabajo del *Laboratorio de Innovación Pública*

3T

Fase de participación

Grupos de trabajo de participación en *Hazlab*

4T

Fase de prototipado

Grupos de trabajo en *GobTechLab*
Evaluación ex ante

2025

1-4T

Fase de despliegue

Despliegue de los proyectos con arreglo a la planificación

2026

2T

Fase de evaluación

Evaluación externa ex post

¡Participa!

Si estás interesado o interesada en participar, escríbenos a consenso@digital.gob.es con tus aportaciones sobre el documento marco, que estará en consulta pública desde el 27 de marzo hasta el 30 de abril.

Accesible desde:

www.inap.es

CONTACTO

Ministerio para la
Transformación Digital y de
la Función Pública
Secretaría de Estado de
Función Pública
Instituto Nacional de
Administración Pública
www.inap.es

@mintradigital
@inap_es
@SEFPgob



MINISTERIO
PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL
Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA