

# Mecanismo de Revisión Independiente (MRI)

## Informe de Avance 2014-2015: España

---

D. César Nicandro Cruz-Rubio, investigador de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)

### Contenido

<b>Executive Summary</b> .....	<b>2</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>9</b>
<b>I. Participación de España en la OGP</b> .....	<b>16</b>
<b>II. Proceso: Desarrollo del plan de acción</b> .....	<b>20</b>
<b>III. Proceso: Implementación del plan de acción</b> .....	<b>25</b>
<b>IV. Análisis del contenido del Plan de Acción</b> .....	<b>26</b>
<b>1: Portal de la Transparencia</b> .....	<b>32</b>
<b>2: Portal de archivos españoles PARES</b> .....	<b>42</b>
<b>3: Recursos educativos abiertos</b> .....	<b>46</b>
<b>4: Accesibilidad a los microdatos del Sistema Nacional de Salud</b> .....	<b>50</b>
<b>5: Acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización</b> .....	<b>54</b>
<b>6: Apertura y reutilización de la información del sector público (RISP)</b> .....	<b>58</b>
<b>7: Portal de Administración de Justicia</b> .....	<b>63</b>
<b>8: Control y transparencia de las subvenciones públicas</b> .....	<b>68</b>
<b>9: Consejo Español de Drogodependencias</b> .....	<b>74</b>
<b>10: Participación en los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo</b> .....	<b>78</b>
<b>V. Proceso: Autoevaluación</b> .....	<b>81</b>
<b>VI. Contexto nacional</b> .....	<b>84</b>
<b>VII. Recomendaciones generales</b> .....	<b>94</b>
<b>VIII. Metodología y fuentes</b> .....	<b>98</b>
<b>IX. Requisitos de elegibilidad</b> .....	<b>101</b>



## Executive Summary: Spain

### Independent Reporting Mechanism (IRM) Second Progress Report 2014–2015

The most important achievement of this second action plan was the launch of the Transparency Portal. The government also progressed on several significant commitments, such as opening health data, opening governmental geographic information, and encouraging participation in the national initiative against drug addiction. Yet, civil society organizations criticized the sectorial nature of most of the commitments. Further, the government still has not opened up the development of the action plan to the expected level of participation, which is the primary recommendation for the next action plan.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary, international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The IRM carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Spain has participated in OGP since 2011. This report evaluates the development of the second national action plan and its first year of implementation from July 2014 through June 2015. This is a continuation of the previous review, which covered the first action plan.

Like in the first plan, the agency initially responsible for tracking commitment implementation was the State Secretariat for Relations with the Courts and its General Subdirector for Regulatory Proposals and Parliamentary Documentation. At the beginning of August 2015, the State Secretariat transferred this work to the Office for Reforming the Administration (*Oficina para la Ejecución de Reforma de la Administración*, OPERA) through its Office for Transparency and Access to Information (*Oficina de Transparencia y Acceso a la Información*, OTAI). Although these entities are close to the presidency, they lack formal authority to force changes in active public policies.

#### OGP PROCESS

Countries participating in OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

Like the first action plan process, the government did not co-create the second action plan with relevant stakeholders. Although the government incorporated basic consultation mechanisms, they did not comply with the majority of the OGP criteria for developing action plans. Similarly, the government did not develop or identify spaces for citizens, the private sector, and civil society organizations (CSOs) to monitor implementation of the second action plan along with the government.

At the time of writing this report, the transparency portal contained a draft version of the self-assessment report. But the government had not yet uploaded the final version of the document. It is unclear if the final version, when published, will incorporate the stakeholder inputs received via the open government page of the transparency portal.

#### At a glance

Member since: 2011  
Number of commitments: 10

#### Level of completion

Completed: 3 of 10  
Substantial: 5 of 10  
Limited: 2 of 10  
Not started: 0 of 10

#### Timing

On or ahead of schedule: 6 of 10

#### Commitment emphasis

Access to information: 8 of 10  
Civic participation: 3 of 10  
Accountability: 1 of 10  
Tech & innovation for transparency & accountability: 6 of 10

#### Number of Commitments that were:

Clearly relevant to an OGP value: 10 of 10  
Of transformative potential impact: 2 of 10  
Substantially or completely implemented: 8 of 10

All three (🌟): 0 of 10

## COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The following tables summarize each commitment, its level of completion, its ambition, whether it falls within the planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans.

Spain's second action plan did not contain starred commitments. Starred commitments are those that are measurable, clearly relevant to OGP values as written, of transformative potential impact, and substantially or completely implemented. Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 in order to raise the bar for model OGP commitments and no longer includes commitments with moderate potential impact. Under the old criteria, the plan would have received eight starred commitments (Commitments #1, #2, #3, #4, #5, #6, #7 and #9). See <http://www.opengovpartnership.org/node/5919> for more information.

**Table 1: Assessment of Progress by Commitment**

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<b>1. Transparency Portal:</b> Provide information about the General State Administration to the public and allow the submission and tracking of requests.									On time
<b>2. Spanish Archives Portal "PARES."</b>									On time
2.1: Establish interoperability between systems.									On time
2.2: Improve the integration of databases through file descriptions.									On time
2.3: Adapt descriptions to regulation on data protection.									On time
2.4: Incorporate social networks and multilingual searches.									On time
<b>3. Open educational resources.</b>									On time
3.1: Develop the open educational resource space "Procumún."									On time
3.2: Develop and launch two "massively open online courses" (MOOC) for teachers.									On time
<b>4. Accessibility to the microdata of the National Health System (SNS):</b> Provide information from the SNS in a free and downloadable format.									Ahead of schedule
<b>5. Access to geographical information and the possibility to reuse it.</b>									Behind schedule
5.1: Optimize access to the data and services of the National Geographical Information Center ( <i>Centro Nacional de Información Geográfica</i> ).									On time
5.2: Support public-private collaboration and create a value-added chain of web services.									Behind schedule

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<b>6. Openness and reuse of information from the public sector (RISP).</b>									On time
6.1: Promote a culture of openness and RISP.									On time
6.2: Consolidate the RISP information catalogues.									On time
6.3: Carry out evaluation, monitoring, and promotion.									On time
6.4: Transpose the EU directive on RISP to the Spanish legal framework.									On time
<b>7. Justice Administration Portal.</b>									On time
7.1: Promote the portal as a repository for all administrative officials in the judiciary.									On time
7.2: Create the electronic central service office of the portal to facilitate transparency.									On time
7.3: Send the necessary legislative instruments through the legislative process.									On time
7.4: Allow access to the European e-Justice portal.									On time
7.5: Create a section for open judiciary data.									On time
<b>8. Transparency and oversight of public grants.</b>									Behind schedule
8.1: Apply the legal frame for grants to all aid awarded.									On time
8.2: Reinforce the functions of the National Grant Database ( <i>Base de Datos Nacional de Subvenciones</i> , BDNS).									On time
8.3: Adopt measures to simplify grant procedures for those interested.									Behind schedule
<b>9. Spanish Council on Drug Addiction.</b>									On time
9.1: Form the council through rationalizing and reorganizing existing bodies.									On time
9.2: Approve the rules of the council regarding its composition and functions.									On time
<b>10. Participation in the National Maritime Recovery Plan.</b>									Behind schedule
10.1: Form a working group to monitor participation in the development of the plan.									Behind schedule
10.2: Design and develop the plan in a participatory way.									Behind schedule

**Table 2: Summary of Progress by Commitment**

NAME	SUMMARY
<p>1. Transparency Portal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	<p>On 29 July 2014, the government launched the Office for Transparency and Access to Information (OTAI) to assure the effective application of the Transparency Law. In December of the same year, the government launched the Transparency Portal (<a href="http://www.transparencia.gob.es">www.transparencia.gob.es</a>). As of September 2015, the portal had counted a total of 2,850 access to information requests, of which 94% had already been resolved. The portal is key for Spain since it is the principal instrument to implement the Transparency Law and the general transparency policy of the central government. In the opinion of the IRM researcher, this is the most important commitment from the second plan. However, some improvements are still pending, such as the quality and sufficiency of the information. Further, according to some organizations, structural and technical difficulties prevent users from fully exercising their access to information rights via the portal.</p>
<p>2. Spanish Archives Portal 'PARES'</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	<p>This portal is the government's effort to share the country's heritage of historical documents, and the commitment principally focused on advances in interoperability. The government completed the commitment, incorporating social networks into the system and adapting it to existing legal requirements. One important concern is that the process for cataloguing archival information has huge delays, so if stakeholders wish to further develop this commitment, they will need to redouble and deepen their efforts in this regard. Also, the IRM researcher recommends considering the proposal from the Center for Political and Constitutional Studies on incorporating new services for electronic document management.</p>
<p>3. Open educational resources</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>In January 2015, the government launched Procomún, a space to freely share educational resources generated with public funds. Additionally, in 2014 the National Institute for Technology and Professors' Training (<i>Instituto Nacional de Tecnologías y de Formación del Profesorado</i>, INTEFP) reported 20,000 registered participants in their "massively open online courses," otherwise known as MOOC. The institute also reported plans to hold 10 new MOOC in 2015. Making educational resources available is important for improving the teaching-learning process, but its potential impact for opening government is more limited. To be more relevant to open government, commitments on this topic could provide greater transparency on government activity in the education sector, open spaces to debate, propose changes to educational policy, and take advantage of information technology to develop mechanisms for public accountability in the education sector.</p>
<p>4. Accessibility to the microdata of the National Health System (SNS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	<p>Already in September 2015, the microdata information delivery system was completely operational: <a href="http://www.msssi.gob.es/estadisticas/microdatos.do">www.msssi.gob.es/estadisticas/microdatos.do</a>. As a result the work in the first year has focused mostly on updating existing information rather than opening new microdata. Access to these microdata is of special relevance for clinical and epidemiological research as well as citizen and civil society evaluations. The IRM researcher recommends working toward data release and visualization, especially for those data related to public health management and the entire national health system.</p>
<p>5. Access to geographical information and the possibility to reuse it</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>This commitment aims to boost access to data and services from the National Geographical Information Center (CNIG). The government reported various optimization measures as part of a continual improvement process. But on public-private collaboration, it reported carrying out only some publicizing activity, recognizing in this way incipient progress. Activities of this nature can provide greater transparency, since through their use one can monitor how public policies like public investments or soil-use rights have territorial effects. But the commitment is not yet fully developed, and it has not managed to adequately connect with other key actors in the field. Therefore, the researcher recommends renewed efforts to develop collaborative strategies. A good starting point would be identifying best practices in other countries as well as a contest for projects to develop and use geographical information.</p>
<p>6. Openness and reuse of information from the public sector (RISP)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>This commitment aims to improve the publication of datasets held by public administrations and to boost business activity for third-party information providers. The government reported some training on RISP mainly for civil servants, although it later released some materials to the public. The government improved information catalogues and began a map of open data initiatives. Finally, the government completed transposing Spanish legislation, specifically Law No. 37/2007, to the new European Directive No. 27/2013. These measures could have a clear impact on open government, as long as the information is released in open, accessible formats and participation and use of the information is encouraged. However, some consulted stakeholders critiqued the new RISP regulation for leaving behind the theme of transparency in favor of a more economic focus. Openness should not only respond to economic interests but should also effectively contribute to public transparency. Additionally, it is important to bear in mind, for future RISP initiatives, the recommendations from the Open Data Charter.</p>

**Table 2 Continued**

<p>7. Justice Administration Portal (PAJ)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>This commitment and its five milestones aim to improve and incorporate new functionalities into the PAJ in order to convert into a general access point for all administrative officials in the country's justice system. These measures are very important because beginning on 1 January 2016 communications from the judiciary will be electronic and no longer in paper form. At the same time, they are primarily about electronic administration without much direct relevance (<i>a priori</i>) to open government. The new version of the portal launched at the beginning of October 2015, which is outside of the year covered by this evaluation. Regarding the creation of new services, the government implemented a service that allows status tracking of judicial inquiries. They also piloted a version of the electronic judicial auction system. Regarding the three ministerial orders to give legal backing to reforms, only the one about the central services e-center was published. Progress on the European Justice Portal is also in its initial stages. Finally, the government opted to house open justice data on the open data portal <a href="http://www.datos.gob.es">www.datos.gob.es</a>. Moving forward, the IRM researcher recommends a participatory strategy to improve reuse of judicial information. The government could also consider supporting the work of the related Judicial Documentation Center (<i>Centro de Documentación Judicial</i>, CENDOJ).</p>
<p>8. Transparency and oversight of public grants</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>Greater transparency on grants and subsidies is one of the major ways to combat corruption and fraud in their use. This commitment, however, did not see much progress. The draft law to modify the General Grants Law did not advance, apart from some activity and changes to regulations that allowed for improvements to the National Grant Database (BDNS), which did see significant progress. Thus, the legislative dispersion that inhibits a unified regulation for this crucial topic persists. The public aspect of the BDNS functions purely as a repository of grants and does not yet contain information related to the autonomous or local regions. Nor does it publish the calls for grant proposals. CSOs like Transparency International Spain offer a variety of recommendations for next steps on this topic, such as launching the Consultative Assembly for Grants and including in the BDNS detailed information about the each oversight activity carried out for grants and the results obtained.</p>
<p>9. Spanish Council on Drug Addiction</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>The council was formed by law on 16 September 2014, but it has not begun functioning. The council was conceived as a rationalization of existing governmental initiatives, and this commitment aims to improve the council's representativeness and civic participation. This followed recommendations from the European Union, via the "novel" inclusion of CSOs and the socio-scientific academic community. Considering the level of progress and the commitment's sectorial nature, the IRM researcher recommends exploring tools to increase participation in the council's decision-making process and daily work. These tools would strengthen the council "from the ground up" and make its activities more transparent.</p>
<p>10. Participation in the National Maritime Recovery Plan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>This commitment aims to develop a new Maritime Recovery Plan for 2018-2026 in a participatory way. The commitment does not specify firm end dates, and apart from holding a few advance meetings with some collectives, social leaders, and merchant marine associations, the government did not take further action to complete the commitment during the period under review. From the IRM researcher's perspective, this commitment should not have been included in the action plan in the way in which it was written, and it was difficult to achieve in a two-year action plan. Still, a national plan in a sector that has a large impact on Spanish society and the country's economy is very important, especially if it includes a public consultation. If stakeholders want to include this commitment in the next OGP action plan, or similar long-term commitments, they will have to be careful to specify measurable, achievable goals and actions for the implementation period.</p>

## RECOMMENDATIONS

The Spanish context has changed significantly in the last two years. The future outlook is also different, full of large and difficult challenges. To help face these challenges, this section contains recommendations for the general next steps for Spain's OGP process rather than suggestions for specific commitments. These recommendations come from findings on the development and implementation of the second action plan, the national context, and the priorities of consulted stakeholders.

Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the "SMART" logic: they are Specific, Measurable, Answerable, Relevant, and Timebound. The following table offers a summary of the SMART recommendations and their suggested indicators. The detailed recommendations appear in Section VII: Recommendations.

<i>TOP FIVE "SMART" RECOMMENDATIONS</i>	
Recommendation	Suggested Indicator(s)
<p><b>1. Create a body for civil society and intergovernmental coordination on open government strategies and activities.</b> This body should analyze national open government efforts and coordinate participation strategies with others already in practice. Alternatively, the recent experience of the Council for Transparency and Good Government could provide the basis for forming this organization.</p>	<p>Is representation decided according to democratic criteria?</p> <p>Is representation balanced? (Percentages of representation, Y/N)</p> <p>Number of CSO participants.</p> <p>Number of working sessions, meetings, or events organized.</p> <p>Does the body collaboratively develop strategies to guarantee continued participation and dialogue? (Y/N)</p> <p>Does the body design and implement promotional strategies to encourage participation and inclusion? (Y/N)</p>
<p><b>2. Create a permanent, participatory space within the Transparency Portal for monitoring and evaluating Spain's OGP process.</b> Milestones could include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A monitoring dashboard connected to progress on open government action plans;</li> <li>• Activities to strengthen the openness and use of the Transparency Portal; and/or</li> <li>• A program for continuous improvements on the portal, established in a participatory way.</li> </ul>	<p>Visits, users, discussions.</p> <p>Does a dashboard exist with up-to-date information and/or detailed evaluations published about progress on open government commitments? (Y/N)</p> <p>Has a continuous improvement program been designed for the Transparency Portal? (Y/N) Was it designed in a participatory way? (Y/N)</p> <p>Number of citizen or CSO contributions to the continuous improvement program.</p> <p>Progress reports from the program for continuous improvement.</p>
<p><b>3. Considering the results of the December 2015 elections, open a dialogue for political forces with parliamentary representation to participate in the process of developing the third action plan.</b></p>	<p>Number of political parties invited and participating in the process.</p> <p>Proposals submitted for debate.</p>
<p><b>4. Launch transparency initiatives on stakeholder priorities.</b> As part of a new, national, participatory open data strategy, such initiatives could include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Mercantile Registry, for the public use and reuse of its information;</li> <li>• All information related to the public contracting process, including post-contractual information; and/or</li> <li>• The working and meeting agendas of political leadership positions.</li> </ul>	<p>Did the government develop a national open data strategy in a participatory way? (Y/N)</p> <p>Information resources subject to release have been considered and included in the action plan.</p> <p>Level of openness, accessibility, and quality of published information (according to the standards of the released information and if they respond to international best practices).</p>
<p><b>5. Carry out a promotional campaign for OGP, associated with the development of the next plan and the open government and transparency policies already in force.</b> This campaign should make use of social media and focus on boosting citizen awareness of Spain's OGP initiative, encouraging civic participation, and involving national, autonomous, and local organizations.</p>	<p>Campaign indicators (media identified, targets, ad spaces, shares).</p> <p>Surveys about the campaign's impact.</p> <p>Use indicators for the social networks.</p>

**Eligibility Requirements 2014:** To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see IX: Eligibility Requirements at the end of this report, or visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

GIGAPP is an academic initiative created in 2010, based on the values of openness, rigor, applied knowledge, and innovation. GIGAPP is led by a team of Spanish and Latin American researchers and academics. Its primary goal is to contribute to social debate and generate new knowledge, concepts, focuses, tools, and analytical frameworks under three thematic axes: government, institutions, and political behaviour; public administration; and analysis and evaluation of public policies. ([www.gigapp.org](http://www.gigapp.org))

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas





## Resumen Ejecutivo: España

### Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) Segundo Informe de Avance 2014-2015

**El logro más importante de este segundo plan de acción fue el lanzamiento del Portal de Transparencia. El gobierno también avanzó en varios compromisos significativos, como dar acceso a datos relevantes acerca de salud e información geográfica gubernamental, y participación en la iniciativa nacional contra drogodependencia. Pero ciertas organizaciones de la sociedad civil criticaron la sectorialidad de la mayoría de los compromisos. Además, el Gobierno aún no ha abierto el proceso de desarrollo de los planes de acción al nivel de participación esperado, lo que constituye la recomendación principal para el próximo plan de acción.**

La Alianza para Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El MRI lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la OGP.

España ha participado en la OGP desde el 2011. Este informe evalúa el desarrollo del segundo plan de acción del país y su implementación entre julio del 2014 y junio del 2015. Es la continuación de la revisión anterior que cubrió el primer plan de acción.

Al igual que en el primer plan de acción, el órgano inicialmente responsable de dar seguimiento a los compromisos asumidos fue la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y su Subdirección General de Propuestas Normativas y Documentación Parlamentaria, pertenecientes al Ministerio de la Presidencia. A principios de agosto del 2015, esta Secretaría de Estado transfirió la labor a la Oficina para la Ejecución de Reforma de la Administración (OPERA) a través de su Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI). Aunque se trata de órganos cercanos a la Presidencia, carecen de autoridad formal para forzar

cambios en las políticas públicas en marcha.

#### EL PROCESO OGP

Los países participantes en la OGP deben realizar un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo e implementación de sus Planes de Acción OGP.

Al igual que el primer ciclo, no hubo cocreación en la definición del segundo plan de acción. Aunque se incorporaron herramientas básicas de consulta, no se cumplió con la mayoría de los criterios definidos para desarrollar el plan de acción OGP. A su vez, el gobierno de España no desarrolló ni identificó espacios en donde los ciudadanos, el sector privado y las OSC dieran seguimiento, junto con el Gobierno, a la implementación del segundo plan de acción.

En el momento en que se redactó este informe, el Portal de la Transparencia disponía de una versión borrador del informe de autoevaluación, pero el Gobierno aún no había subido el documento de autoevaluación definitiva. No queda claro si la versión final de la autoevaluación incorporará los insumos recibidos y ya publicados en el micrositio de Gobierno Abierto.

#### Vista rápida

Participante desde: 2011  
Número de compromisos: 10

#### Grado de cumplimiento:

Completos: 3 de 10  
Sustantivos: 5 de 10  
Limitados: 2 de 10  
No iniciados: 0 de 10

#### Puntualidad

A tiempo o con antelación: 6 de 10

#### Énfasis de los compromisos:

Acceso a información: 8 de 10  
Participación ciudadana: 3 de 10  
Rendición de cuentas: 1 de 10  
Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas: 6 de 10

#### Número de compromisos que eran:

Claramente relevantes a un valor de la OGP: 10 de 10  
De impacto potencial transformador: 2 de 10  
Sustantivo o completamente implementados: 8 de 10

Los tres (★): 0 de 10

### Implementación de los compromisos

Como participantes en la OGP, los países tienen que realizar Planes de Acción bianuales con compromisos puntuales. Los siguientes gráficos resumen el nivel de cumplimiento de cada compromiso, su impacto potencial, si este se cumplió en el tiempo establecido y cuáles son los próximos pasos a seguir en planes de acción futuros.

El plan de acción de España no contenía compromisos estelares. Estos compromisos son mensurables, claramente conformes a los valores de la OGP, tienen un impacto potencial transformador y cuentan con un nivel de cumplimiento sustantivo o completo. Nótese que el MRI actualizó los criterios de compromisos estelares a principios de 2015 con el fin de elevar el listón de compromisos ejemplares de la OGP. Además de los criterios enumerados más arriba, los criterios previos incluían compromisos que tienen un impacto potencial moderado. Según los criterios previos, España hubiera recibido ocho compromisos estelares (compromisos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 9). Ver <http://www.opengovpartnership.org/node/5919> para más información.

**Tabla 1: Análisis de cumplimiento por compromiso**

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO	
<b>1. Portal de la Transparencia:</b> Poner a disposición del público información sobre la Administración General del Estado y permitir la entrega de solicitudes y su trazabilidad									A tiempo
<b>2. Portal de archivos españoles 'PARES'</b>									A tiempo
2.1- Establecer interoperabilidad entre sistemas									A tiempo
2.2- Mejorar la integración de las bases de datos a través de descripción archivística									A tiempo
2.3- Adaptar las descripciones a la normativa sobre Protección de Datos									A tiempo
2.4- Incorporar redes sociales y búsquedas multilingües									A tiempo
<b>3. Recursos educativos abiertos</b>									A tiempo
3.1- Desarrollar el espacio Procomún de recursos educativos en abierto									A tiempo
3.2- Desarrollar y poner en marcha dos cursos masivos <i>on-line</i> y abiertos (MOOC) para docentes									A tiempo
<b>4. Accesibilidad a los microdatos del Sistema Nacional de Salud (SNS):</b> Publicar el Banco de Datos del SNS para descarga gratuita									Adelantado
<b>5. Acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización</b>									Atrasado
5.1- Optimizar el acceso a los datos y servicios del Centro Nacional de Información Geográfica									A tiempo
5.2- Facilitar la colaboración público-privada y la creación de cadena de servicios web de valor añadido									Atrasado

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO	
<b>6. Apertura y reutilización de la información del sector público (RISP)</b>									A tiempo
6.1- Promover la cultura de la apertura y la RISP									A tiempo
6.2- Consolidar catálogos de información RISP									A tiempo
6.3- Realizar asesoramiento, seguimiento y difusión									A tiempo
6.4- Transposicionar la directiva EU sobre RISP al marco legal español									A tiempo
<b>7. Portal de Administración de Justicia</b>									A tiempo
7.1- Impulsar el portal como repositorio para todos los operadores judiciales									A tiempo
7.2- Crear la sede electrónica del portal para facilitar la transparencia									A tiempo
7.3- Pasar por tramitación legislativa los instrumentos legislativos necesarios									A tiempo
7.4- Permitir acceso al portal europeo de e-Justicia									A tiempo
7.5- Crear una sección sobre datos abiertos									A tiempo
<b>8. Control y transparencia de las subvenciones públicas</b>									Atrasado
8.1- Generalizar el régimen jurídico de subvenciones a todas las ayudas concedidas									A tiempo
8.2- Reforzar la funcionalidad de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)									A tiempo
8.3- Adoptar medidas para simplificar la tramitación de subvenciones por parte de los interesados									Atrasado
<b>9. Consejo Español de Drogodependencias</b>									A tiempo
9.1- Conformar el Consejo, a través de racionalización y reorganización de órganos existentes									A tiempo
9.2- Aprobar la norma del Consejo en cuanto a su composición y funcionamiento									A tiempo
<b>10. Participación en los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo</b>									Atrasado
10.1- Conformar un grupo de trabajo de seguimiento de la participación en el desarrollo de los planes									Atrasado
9.2- Diseñar y elaborar los Planes de manera participativa									Atrasado

**Tabla 2: Resumen de los compromisos del plan de acción**

NOMBRE	RESUMEN
<p>1. Portal de la Transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Completo</li> </ul>	<p>El 29 de julio del 2014, el Gobierno puso en marcha la “Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información” (OTAI) para asegurar la aplicación efectiva de la Ley de Transparencia. En diciembre del mismo año, el Gobierno puso en marcha el Portal de la Transparencia (<a href="http://www.transparencia.gob.es">www.transparencia.gob.es</a>). Hasta septiembre del 2015, el portal había contado un total de 2.850 consultas por derecho de acceso, de las cuales el 94 % habían sido ya resueltas. El portal es clave para España, pues es el principal instrumento para implementar la Ley de Transparencia, y la política de transparencia general del Gobierno central. En opinión del investigador MRI, es el compromiso más importante del segundo plan. Sin embargo, existen mejoras pendientes, especialmente en cuanto a la calidad y suficiencia de la información y las dificultades técnicas y estructurales que, según algunas organizaciones consultadas, impide que los usuarios realmente ejerzan sus derechos.</p>
<p>2. Portal de archivos españoles ‘PARES’</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Completo</li> </ul>	<p>Este portal representa el esfuerzo del Gobierno en materia de difusión del patrimonio documental histórico, y el compromiso se enfoca, principalmente, en avances en interoperabilidad. El gobierno completó el compromiso, incorporando redes sociales al sistema y adaptaciones a nuevas exigencias legales. Una cuestión importante es que el proceso de catalogación de la información archivística lleva un gran retraso histórico, así que si las partes interesadas desean profundizar en el desarrollo de este compromiso será necesario redoblar y reforzar los esfuerzos. También, el investigador recomienda atender la propuesta del CEPC de avanzar en la futura incorporación de nuevos servicios para la gestión electrónica de archivos.</p>
<p>3. Recursos educativos abiertos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Sustantivo</li> </ul>	<p>En enero del 2015 se lanzó Procomún, un espacio para compartir gratuitamente los recursos educativos, generado con dinero público. En adición, el Instituto Nacional de Tecnologías y de Formación del Profesorado (INTEF) informó de 20.000 participantes registrados en los cursos masivos y abiertos <i>on-line</i> (MOOC por sus siglas en inglés) organizados en el 2014, y de la realización prevista de diez nuevos MOOC en el 2015. Poner a disposición recursos educativos es importante para mejorar el proceso enseñanza-aprendizaje, pero su impacto potencial para abrir el Gobierno es más limitado. Se recomienda que los compromisos se orienten hacia una mayor transparencia sobre lo que el Gobierno lleva a cabo en materia educativa, que se abran espacios para debatir y proponer sobre las políticas educativas y se aprovechen las TIC con el fin de desarrollar mecanismos para la rendición pública de cuentas del sistema educativo.</p>
<p>4. Accesibilidad a los microdatos del Sistema Nacional de Salud (SNS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Completo</li> </ul>	<p>Ya en septiembre del 2014, el servicio de entrega de información de microdatos estaba completamente operativo: <a href="http://www.msssi.gob.es/estadisticas/microdatos.do">www.msssi.gob.es/estadisticas/microdatos.do</a>. El trabajo en el primer año ha sido, en su mayor parte, de actualización de la información existente, antes que de liberación de nuevos microdatos. El acceso a estos microdatos tiene especial relevancia para la investigación clínica y epidemiológica, y también para que los ciudadanos y las instituciones interesadas puedan evaluarlos. El investigador MRI recomienda avanzar en la liberación y visualización de datos, sobre todo aquellos específicamente vinculados a la gestión de la sanidad pública y del Sistema Nacional de Salud en su conjunto.</p>
<p>5. Acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Sustantivo</li> </ul>	<p>La meta de este compromiso fue avanzar en el acceso a datos y servicios del Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG). El Gobierno informó sobre varias medidas de optimización como parte de un proceso continuo de mejora, pero reconoció estar llevando a cabo medidas publicitarias sobre la colaboración público-privada (CPP), reconociendo así que su avance es incipiente. Actividades de este tipo pueden implicar una mayor transparencia, debido a que con su uso es posible dar seguimiento a cómo las políticas públicas tienen incidencia sobre el territorio (inversiones públicas, el uso de suelo, etc.), pero el compromiso no está aún desarrollado en su plenitud ni se ha logrado conectar adecuadamente con otros actores. Por lo tanto, el investigador recomienda renovar esfuerzos para el desarrollo de estrategias colaborativas. Detectar buenas prácticas en otros países es un buen punto de inicio, tanto como un concurso de proyectos de desarrollo y uso de información geográfica.</p>

**Tabla 2 continuada**

<p>6. Apertura y reutilización de la información del sector público (RISP)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Sustantivo</li> </ul>	<p>Este compromiso incrementa la publicación de <i>datasets</i> de las administraciones públicas y aumenta la actividad empresarial del sector infomediario. El Gobierno informó sobre formación en RISP, mayormente dirigida a funcionarios, pero también acerca de la elaboración de materiales que luego se publican. Se ampliaron los catálogos de información y se puso en marcha un mapa de iniciativas de datos abiertos. Finalmente, el Gobierno completó la transposición de la legislación española (Ley 37/2007) a la nueva directiva europea (37/2013). Estas medidas podrían ser de un impacto claro en materia de gobierno abierto, si la información resulta públicamente accesible en formatos abiertos y se fomentan la participación y su uso. Pero existen temores de que la nueva normativa RISP deje de lado el tema de la transparencia en detrimento de una orientación económica. La apertura no debería depender solo de intereses económicos, sino que debería contribuir realmente a la transparencia pública. Conviene, además, tomar en cuenta las recomendaciones de la <i>Open Data Charter</i>.</p>
<p>7. Portal de Administración de Justicia (PAJ)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Sustantivo</li> </ul>	<p>Este compromiso y sus cinco hitos buscan mejorar e incorporar nuevas funcionalidades para convertir el PAJ en un punto de acceso general para todos los operadores de justicia del país. Estas medidas son muy importantes, pues a partir del 1 enero del 2016 se elimina el papel en las comunicaciones, que obligatoriamente pasan a ser electrónicas. Sin embargo, esta es una medida de administración electrónica sin mucha relación directa (<i>a priori</i>) con el gobierno abierto. El portal en su nueva versión se puso en marcha a inicios de octubre del 2015, fecha posterior al periodo de evaluación. En lo que respecta a la creación de nuevos servicios, se puso en marcha uno que permite ver el estado de los expedientes judiciales, y una versión piloto del sistema de subastas judiciales electrónicas. Sobre las tres órdenes ministeriales que dan cuerpo legal a las mejoras, solo se publicó la de la sede electrónica. El avance en el Portal de Justicia Europeo es incipiente. Finalmente, se optó por alojar los datos abiertos sobre justicia en el portal de datos abiertos <a href="http://www.datos.gob.es">www.datos.gob.es</a>. Así, el investigador recomienda una estrategia participativa para la reutilización de la información judicial, y apoyar el trabajo del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) relacionado.</p>
<p>8. Control y transparencia de las subvenciones públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Transformador</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>Una mayor transparencia en las subvenciones es una de las grandes vías para combatir el fraude y la corrupción sobre su uso. Pero no se avanzó mucho hacia las metas del compromiso. No prosperó en su avance el anteproyecto de ley para la modificación de la Ley General de Subvenciones, aparte de algunas actividades y cambios en la normativa que permitieron mejorar la Base de Datos Nacional sobre Subvenciones (BDNS) y cuyo avance ha sido significativo. Persiste la dispersión legislativa que impide el desarrollo de una normativa única para este crucial tema. OSC como Transparencia Internacional España ofrecen una variedad de recomendaciones para próximos pasos, como la implementación de la Junta Consultiva de Subvenciones y la inclusión en la Base Nacional de Subvenciones de información detallada sobre el alcance de cada uno de los controles sobre subvenciones realizados y los resultados obtenidos.</p>
<p>9. Consejo Español de Drogodependencias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Sustantivo</li> </ul>	<p>Aunque por ley se conformó el 16 de septiembre del 2014, el Consejo Español de Drogodependencias aún no está en funcionamiento. El Consejo se concibe como una medida de racionalización de las iniciativas previas del lado gubernamental, y con este compromiso se busca mejorar la representación y la participación ciudadana en arreglo a recomendaciones de la Unión Europea, con la inclusión “novedosa” en el consejo de representantes del tercer sector y de la comunidad académica científico-social. Tomando en cuenta el nivel de avance y el carácter sectorial, se recomienda explorar herramientas para incrementar la participación en la toma de decisiones y en el trabajo cotidiano del Consejo, como medio para potenciar “desde la base” esta medida y promover su actividad.</p>
<p>10. Participación en los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia de los valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Transformador</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>Este compromiso busca el diseño participativo de un nuevo Plan de Salvamento marítimo para 2018-2026. No se especificaron fechas, y salvo la celebración de algunas reuniones previas con algunos colectivos y agentes sociales, así como con asociaciones de marina mercante, no se han llevado a cabo acciones para dar avance a este compromiso. En la perspectiva del investigador MRI, este compromiso no debió incluirse dentro de este plan de acción de la manera en la que se redactó. Sin embargo, aunque resulte difícil lograrlo en un plan de dos años, un plan de alcance nacional en un sector muy importante para la sociedad y la economía españolas, que una vez redactado se someterá a consulta pública, es muy importante. Si en el próximo plan el Gobierno y las partes interesadas quieren incluir este compromiso, u otros de largo plazo similares, tendrán que ser precavidos y especificar metas y acciones medibles y logrables durante el periodo de vigencia del plan.</p>

## RECOMENDACIONES

El contexto de España ha cambiado mucho en los últimos dos años, tanto como el escenario de futuro que se presenta en el 2015, el cual está lleno de grandes y desafiantes retos. Para enfrentar estos retos, esta sección contiene recomendaciones acerca de los próximos pasos para el proceso OGP en España a modo general, no en términos de compromisos específicos. Se basa en los hallazgos sobre los procesos de desarrollo e implementación del plan, además de en el contexto nacional y las prioridades de las partes interesadas.

A partir del 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave sobre el próximo ciclo de planificación de las acciones de la OGP. Los gobiernos participantes en la OGP tendrán que responder a estas recomendaciones clave en sus autoevaluaciones anuales. Estas recomendaciones deberían seguir la lógica “SMART”, es decir, del inglés, ser Específicos, Medibles, Asequibles, Responsables y contar con Tiempos. El siguiente gráfico ofrece un resumen de las recomendaciones SMART y sus indicadores sugeridos. Las recomendaciones detalladas están en la Sección VII: Recomendaciones.

<i>Las cinco recomendaciones “SMART” principales</i>	
Recomendación	Indicador(es) sugerido(s)
<p><b>1. Conformar un órgano de coordinación intergubernamental y social para articular las estrategias y acciones de gobierno abierto.</b> Debería analizar los esfuerzos nacionales en gobierno abierto y articular las estrategias de participación con otras en marcha. Alternativamente, su conformación podría apoyarse en la experiencia reciente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.</p>	<p>¿Se articula la representación bajo criterios democráticos?</p> <p>La representación, ¿es balanceada?(Porcentajes de representación) S/N</p> <p>Núm. de OSC participantes</p> <p>Núm. de sesiones de trabajo, reuniones, eventos organizados</p> <p>¿El órgano desarrolla de forma colaborativa estrategias para garantizar participación dialógica y continuada? S/N</p> <p>¿El órgano conformado diseña e implementa estrategias de divulgación orientada a promover la participación e inclusión? S/N</p>
<p><b>2. Articular un espacio participativo en la web del portal de la transparencia como un espacio virtual permanente de seguimiento y evaluación del proceso OGP.</b> Puede tener por hitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un tablero de control vinculado al avance de los planes de acción en gobierno abierto,</li> <li>• fortalecer las acciones de transparencia y de promoción del uso del Portal de la Transparencia</li> <li>• un programa de mejora continua del portal definido de forma participativa.</li> </ul>	<p>Visitas, usuarios, discusiones</p> <p>¿Existe un tablero de control con información actualizada o evaluaciones públicas detalladas que informen sobre de avance de los compromisos en gobierno abierto? (S/N)</p> <p>¿Se diseña un programa de mejora continua del portal de transparencia? S/N. ¿Se desarrolla este en clave participativa? S/N</p> <p>Núm. de aportes ciudadanos o de OSC al programa de mejora continua</p> <p>Informes de avances en el programa de mejora continua</p>
<p>3. Tomando en cuenta los resultados de las elecciones de diciembre del 2015, <b>abrir un diálogo para que las fuerzas políticas con representación parlamentaria participen en el proceso de desarrollo del tercer plan de acción.</b></p>	<p>Núm. de partidos políticos invitados y participantes en el proceso</p> <p>Propuestas sometidas a debate</p>

(Las cinco recomendaciones SMART continuadas)

<p><b>4. Lanzar iniciativas de transparencia en las prioridades de las partes interesadas.</b> Como parte de una nueva estrategia participativa nacional de <i>open data</i>, tales iniciativas podrían incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• el Registro Mercantil para uso público y la reutilización de su información</li> <li>• toda la información relativa a todo el proceso de la contratación pública, incluyendo la información pos contractual</li> <li>• las agendas de trabajo y las reuniones de los cargos públicos.</li> </ul>	<p>¿Se desarrolla en clave participativa una estrategia nacional de <i>open data</i>? (S/N)</p> <p>Recursos de información sujetos de apertura que hayan sido considerados e incluidos en el plan de acción</p> <p>Nivel de apertura, accesibilidad y calidad de la información publicada (sobre los estándares de la información liberada y si responden a los criterios internacionales)</p>
<p><b>5. Realizar una campaña de promoción de la OGP apoyada en el uso de redes sociales, asociada a la conformación del próximo plan, la política de gobierno abierto y la política de transparencia ya impulsada.</b> Tal campaña debería tener como fin un mayor conocimiento ciudadano por esta iniciativa, concitar la participación ciudadana e implicar a organizaciones del ámbito nacional, autonómico y local en el proceso.</p>	<p>Indicadores de campaña (medios identificados, <i>target</i>, espacios contratados, <i>share</i>)</p> <p>Encuestas sobre el impacto de la campaña</p> <p>Indicadores de uso de las redes sociales</p>

**Requisitos de elegibilidad 2014:** Para participar en la OGP, los gobiernos tienen que demostrar adhesión a la idea de Gobierno Abierto, conformada con criterios mínimos en algunas dimensiones claves. Se usan indicadores objetivos para determinar el progreso del país en cada dimensión. Para más información, consulte IX: Requisitos de elegibilidad, al final de este informe, o visite <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

GIGAPP es una iniciativa académica nacida en 2010, basada en los valores de apertura, rigor, conocimiento aplicado e innovación, e impulsada por un equipo de investigadores y académicos de España y América Latina. Su principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conocimientos, conceptos, enfoques, herramientas y marcos de análisis bajo tres ejes temáticos: gobierno, instituciones y comportamientos políticos, administración y gestión públicas, y análisis y evaluación de políticas públicas. ([www.gigapp.org](http://www.gigapp.org))

La OGP busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para ampliar la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente evalúa el diseño y la implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre *stakeholders* y mejorar la rendición de cuentas.



## I. Participación de España en la OGP

*España ha participado en la OGP desde el año 2011. Este informe evalúa el desarrollo del segundo plan de acción del país y su implementación entre julio del 2014 y junio del 2015. Es la continuación de la revisión anterior del desempeño del país con relación a la OGP, “España: Informe de Progreso 2012–2013”, que cubrió el primer plan de acción así como su implementación del 1 de julio del 2012 al 30 de junio del 2013.*

### Información histórica

La Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto AGA u OGP, por su sigla en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La OGP ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio sobre innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

España formalizó su participación en la OGP el 31 de agosto del 2011 con la presentación de su carta de intención,<sup>1</sup> y fue incluido formalmente como país participante el 20 de septiembre de ese año.

Para participar en la OGP, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, alcanzando un mínimo de criterios de desempeño en los aspectos clave de gobierno abierto, que son particularmente consecuentes con el aumento de la sensibilidad del gobierno, el fortalecimiento de la participación cívica y la lucha contra la corrupción. Se utilizan indicadores objetivos de terceros para determinar el alcance del avance de los países en cada uno de esos aspectos. Ver Sección IX: Requisitos de Elegibilidad, para más detalle.

Se requiere que todos los gobiernos participantes en la OGP desarrollen planes de acción nacionales con compromisos concretos para un periodo inicial de dos años. Los planes de acción deberían reflejar los compromisos OGP de los gobiernos que muevan la práctica gubernamental más allá de su línea base actual. Estos compromisos pueden avanzar sobre esos esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso o iniciar una acción específica nueva.

El 11 de julio del 2014, el Gobierno de España publicó en la página web del Ministerio de la Presidencia la versión definitiva del segundo plan de acción en gobierno abierto objeto de este informe. La fecha de inicio efectiva de este segundo plan fue julio del 2014. La oficina del Ministerio de la Presidencia de España publicó en su web el 25 de septiembre del 2015 un borrador de autoevaluación de medio término sobre el segundo plan de acción y un documento de fichas con el detalle de los compromisos, que sometió desde ese día y durante todo el mes de octubre del 2015 a observaciones y comentarios de la ciudadanía a través de un formulario web.

### Contexto institucional básico

Al igual que en el primer plan de acción en gobierno abierto, el órgano responsable de dar seguimiento a los compromisos asumidos en este segundo plan de acción inicialmente fue la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y su Subdirección General de Propuestas Normativas y Documentación Parlamentaria, pertenecientes al Ministerio de la Presidencia. Esta Secretaría de Estado (muy cercana al presidente del Gobierno y equivalente a un viceministerio) actúa como el órgano de comunicación habitual entre el Poder Ejecutivo (la Presidencia) y el Poder Legislativo nacional (las

Cortes Generales). Le corresponden las funciones de representación; remisión a las Cortes Generales de los escritos y comunicaciones que el Gobierno envíe a las Cámaras; el estudio, seguimiento y coordinación de la tramitación parlamentaria del programa legislativo del Gobierno y la asistencia al Gobierno en el ámbito del control parlamentario.<sup>2</sup> Además, esta Subdirección aglutina la información proveniente de los ministerios e integra y da seguimiento a los avances respecto de los compromisos asumidos por el poder ejecutivo.

A principios de agosto del 2015, esta Secretaría de Estado transfirió la labor de seguimiento del plan de acción en gobierno abierto a la Oficina para la Ejecución de Reforma de la Administración (OPERA), a través de su Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI). OPERA es equivalente a una subsecretaría de Estado y, al igual que la Subsecretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, forma parte del Ministerio de la Presidencia. De acuerdo con el gobierno, la OTAI nació en julio del 2014 con un equipo de ocho personas.<sup>3</sup> Doña Victoria Figueroa, su directora, fue el enlace del gobierno de España con la OGP a la hora de preparar este informe. Cabe destacar que la OTAI es el órgano responsable de gestionar y actualizar la información del Portal de la Transparencia del Gobierno de España, así como de tramitar las solicitudes de acceso a la información pública.<sup>4</sup> La OTAI se hizo cargo de recopilar y revisar la información proveniente de los distintos ministerios para preparar la autoevaluación del segundo plan de acción en gobierno abierto.<sup>5</sup> Es, también, la oficina encargada de revisar y ofrecer comentarios al borrador de este informe de avance independiente.

Aunque se trata de órganos muy cercanos a la Presidencia del Gobierno, tanto la OPERA como la OTAI carecen de autoridad formal única y directa para forzar por ley cambios en las políticas públicas en marcha. Algunas OSC opinan que tales órganos no cuentan con la relevancia política, la transversalidad y los medios que serían deseables, en la aplicación de la ley o ante su potencial cambio. No obstante estos órganos pueden elaborar propuestas específicas, tomar decisiones y aplicar medidas e instrumentos de gran relevancia en materia de transparencia, modernización administrativa y gobierno abierto. La OTAI, por ejemplo, toma decisiones ligadas con la definición, la operación y el funcionamiento del Portal de la Transparencia. Por su parte, la OPERA tiene una relevancia clave, pues se encarga de dar seguimiento, recabar propuestas, informar y proponer reformas en el marco de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).<sup>6</sup>

De acuerdo con el propio Gobierno, el cambio antes descrito supuso que la OPERA, a través de la OTAI, asumiera rápidamente durante agosto del 2015, el trabajo de seguimiento y autoevaluación del plan de acción en gobierno abierto, pues aunque los distintos ministerios implicados en los compromisos habían enviado previamente sus informes, la necesaria toma de contacto previa del nuevo equipo implicó redoblar esfuerzos en la integración y el análisis de la información recibida y en la redacción del borrador de autoevaluación, a fin de evitar un retraso en el cumplimiento de los plazos del calendario de la OGP ya definido para España.

Adicionalmente, como debilidad asociada al proceso, cabe destacar que el Gobierno de España no ha contado ni cuenta en la actualidad con un mandato legal u orden ministerial específico vinculado al desarrollo del gobierno abierto. Aunque se conformó un grupo de trabajo interministerial sobre gobierno abierto, no se ha conformado hasta ahora un grupo de trabajo, una comisión o un comité de tipo permanente, con sus miembros o cargos debidamente identificados, y que trate de forma transversal, que dé seguimiento de forma pública y periódica al avance de los compromisos en gobierno abierto que han sido incluidos en los dos planes de acción suscritos e implementados hasta ahora.<sup>7</sup>

Cabe mencionar que en España existe un alto grado de descentralización administrativa, en el que las 17 comunidades autónomas (gobiernos subnacionales) y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla gozan de un alto grado de poder de decisión. En algunos casos, tienen competencia exclusiva sobre la gestión de las políticas y servicios públicos, así como potestad de regular su propia administración autonómica. Ello implica que el desarrollo de políticas de transparencia y participación sea también competencia en estos niveles de gobierno. También implica que el Gobierno central carece de incentivos o potestad legal para forzar por ley la incorporación de iniciativas subnacionales, aunque de hecho ha desarrollado y promovido en colaboración con otras entidades herramientas de uso voluntario en materia de transparencia de relevancia en el ámbito subnacional.<sup>8</sup>

### Nota metodológica

El Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP (MRI) colabora con los investigadores nacionales independientes con experiencia en el tema para elaborar y difundir los informes de cada gobierno participante en la OGP. En España, el MRI se asoció con D. César Nicandro Cruz-Rubio, investigador de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Este investigador revisó el informe de autoevaluación del Gobierno, recabó las opiniones de la sociedad civil y entrevistó a funcionarios del Gobierno y otras partes interesadas. El personal de la OGP y un panel de expertos internacionales revisaron el informe.

Para conocer las opiniones de las múltiples partes interesadas, el investigador diseñó una encuesta *on-line* y organizó un foro que se celebró de acuerdo con un modelo de grupo focalizado. También realizó varias entrevistas con detalle y examinó dos documentos clave preparados por el Gobierno: el segundo plan de acción de España en gobierno abierto<sup>9</sup> y el borrador de la autoevaluación, publicada por el gobierno el 25 de septiembre del 2015.<sup>10</sup> Este informe de avance hace numerosas referencias a estos documentos clave.

Los resúmenes de las opiniones intercambiadas durante estos foros y las explicaciones más detalladas se proporcionan en el Anexo.

Este informe es la continuación de la revisión anterior del desempeño del país con relación a la OGP, “España: Informe de Progreso 2012–2013”,<sup>11</sup> que cubrió el desarrollo del primer plan de acción así como su puesta en funcionamiento del 1 de julio del 2012 al 30 de junio del 2013.<sup>12</sup> El informe de avance actual evalúa el desarrollo del segundo plan y su primer año de implementación entre julio del 2014 y junio del 2015. En el 2017, se publicará un informe de fin de término que evalúa el desempeño final sobre el periodo total de implementación del segundo plan.

---

<sup>1</sup> Puede consultarla carta intención en la URL <http://goo.gl/hr2ZM8>

<sup>2</sup> Para más información, ver: <http://www.mpr.gob.es/mpr/secrc/index.htm> en donde se detallan las funciones de esta Secretaría de Estado (Consultado el 14 de octubre del 2013).

<sup>3</sup> Europa Press, “La Oficina de la Transparencia arranca con un equipo de ocho personas y 'sin coste'”, n.º 2, octubre del 2014 (2014), <http://goo.gl/e5ES9L>.

<sup>4</sup> Ver organigrama en la URL Ministerio de la Presidencia: <http://goo.gl/QkX02i>

<sup>5</sup> Pese a que el cambio se formalizó en agosto del 2015, a fecha de elaboración de este informe no se había hecho público en el sitio web del Portal de Transparencia ni en el del Ministerio de la Presidencia el nombre del nuevo responsable de gobierno abierto por parte del Gobierno de España.

<sup>6</sup> Durante el gobierno del Presidente Mariano Rajoy Brey, la comisión CORA ha sido el órgano principal responsable del proceso de reforma en la Administración General del Estado (AGE), el cual se ha basado en reestructuraciones administrativas, estrategias de racionalización y/o reducción del gasto público. La CORA

está bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) y su Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ver sitio web de la CORA en el MINHAP <http://goo.gl/8idrMj>

<sup>7</sup> De acuerdo con el Gobierno, se conformó una comisión interministerial para identificar los compromisos del segundo plan de acción, la cual no fue permanente. Tampoco se hizo público el nombre de sus miembros, y su función se redujo a la identificación de medidas que serían potencialmente incluidas en el plan de acción, pero no a la definición o cocreación de compromisos, o al seguimiento o evaluación de su avance.

<sup>8</sup> Como, por ejemplo, la puesta a disposición por parte del Ministerio de Hacienda de un portal de transparencia para aquellas entidades locales que deseen adherirse vía convenio entre este ministerio y la Federación Española de Municipios y Provincias, a fin de que puedan cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia.

<sup>9</sup> Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, “II Plan de Acción de España en Gobierno Abierto” (2014), <http://goo.gl/rdhxhL>.

<sup>10</sup> “Borrador del Informe de Autoevaluación. II Plan de Acción de España en Gobierno Abierto” (Madrid: Ministerio de la Presidencia, 2015). URL <http://goo.gl/GuUav5>

<sup>11</sup> Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/country/spain/irm>

<sup>12</sup> Todos los planes de acción pueden descargarse de la página del país en el sitio de la OGP: <http://www.opengovpartnership.org/country/spain/action-plan>

## II. Proceso: Desarrollo del plan de acción

*Al igual que en el primer ciclo, no hubo cocreación en la definición del segundo plan de acción. Aunque se incorporaron herramientas básicas de consulta, no se cumplió con la mayoría de los criterios definidos para desarrollar el plan de acción OGP.*

Los países participantes en la OGP tienen que seguir un proceso establecido para consultar ampliamente con el público durante la preparación de sus planes de acción. Según los Artículos de Gobernanza de la OGP, dicho proceso debe desarrollarse conforme a las siguientes directrices:

- Difundir públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y los plazos (al menos virtualmente) antes de las consultas.
- Consultar ampliamente a la comunidad nacional, tanto a la sociedad civil como al sector privado; buscar diversidad de opiniones; resumir los resultados de la consulta pública y ponerlos a disposición del público junto con todos los comentarios individuales escritos se hayan recibido.
- Llevar a cabo actividades de divulgación de la OGP para aumentar la participación del público en las consultas.
- Notificar al público, con anticipación, acerca de las consultas, usando diversos mecanismos —incluyendo reuniones virtuales y personales— para crear oportunidades para la participación ciudadana.

Una última directriz para el proceso de consulta incluido en los artículos se tratará en la sección III: Consulta durante la implementación:

- Identificar un foro viable para consultar regularmente a las diversas partes interesadas sobre la implementación de la OGP. Puede ser una entidad nueva o una ya existente.

### Gráfico 1: Proceso de consulta del plan de acción

Fase	Requisitos de la OGP: <i>Articles of Governance</i>	¿Se cumplió con este requisito?
Durante el desarrollo del plan	Los detalles del proceso y su temporalización ¿estuvieron disponibles antes de comenzar la consulta?	No
	¿Estuvo esta temporalización disponible en línea?	No
	¿Hubo aviso previo al proceso de consulta?	No
	¿Fue adecuado este aviso previo?	No
	¿Hubo actividades de difusión y sensibilización?	No
	¿Se celebraron consultas en línea?	Sí

	Proporcionar los enlaces correspondientes.	Se proporcionó una dirección de correo electrónico para recibir sugerencias o comentarios: <a href="mailto:gobiernoabierto@mpr.es">gobiernoabierto@mpr.es</a>
	¿Se celebraron consultas presenciales?	Sí
	¿Estuvo disponible públicamente un resumen de la consulta pública?	No
	¿Dependió la participación de una invitación privada, o estuvo abierta a todos?	Invitación privada
	Ubicar las consultas en el Espectro IAP2. <sup>1</sup>	Consultar
Durante la implementación	¿Existió un foro regular para consulta durante implementación?	No

### Aviso previo y promoción

Al igual que el ciclo pasado, el investigador MRI no encontró pruebas de que el Gobierno de España hiciera públicos antes de la consulta los detalles del proceso de conformación del segundo plan de acción y de sus plazos. Tampoco que realizara actividades de sensibilización para mejorar la participación en la consulta pública o que consultara a la población con anticipación suficiente y a través de una variedad de mecanismos (en línea y presenciales), a fin de garantizar a la ciudadanía oportunidades de participación en este proceso.<sup>2</sup> Con ello, se limitaron sustancialmente desde su origen las oportunidades de implicación ciudadana en las fases previas del proceso de consulta. Dicha situación ocurrió a pesar de que el propio Gobierno ya había reconocido en el ciclo anterior la necesidad de desarrollar acciones para dar más visibilidad al proceso de la OGP y un mayor impulso a la participación. En el informe de autoevaluación del primer plan, el Gobierno señaló:

[...] uno de los primeros objetivos del próximo plan de acción de OGP de España debe ser impulsar la visibilidad y conocimiento del OGP entre la sociedad, fomentando una mayor participación y pluralidad de actores y especialistas tanto en el ámbito asociativo como académico.<sup>3</sup>

### Profundidad y calidad

Al igual que el ciclo bianual anterior, no hubo un proceso de cocreación en la conformación de los compromisos de este segundo plan de acción en gobierno abierto. Ninguno de los compromisos incluidos en este segundo plan de acción se propuso o definió en colaboración entre Gobierno, gobiernos subnacionales, ciudadanos y/o miembros de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Aunque el borrador del plan de acción se sometió a comentarios a través de un buzón de correo electrónico, fue el Gobierno de España el que identificó, definió y decidió sin mediar diálogo sobre los compromisos pendientes de inclusión, así como sobre su contenido y alcance. Con ello, al igual que en el ciclo anterior, la definición del segundo plan de acción no devino de un proceso multiactor con la participación activa de los ciudadanos y miembros de la sociedad civil.<sup>4</sup>

Bajo la coordinación del Ministerio de la Presidencia, el Gobierno de España constituyó en enero del 2014 un Grupo de Trabajo Interministerial a los efectos de que, desde los distintos departamentos ministeriales, se hiciera una primera identificación de las medidas que, dentro de su ámbito de competencias, pudieran ser susceptibles de

incluirse en el borrador del II Plan de Acción de España. De acuerdo con la información proporcionada por el Gobierno, el Ministerio de la Presidencia hizo una primera criba e incorporó a una primera versión del borrador las medidas que tendrían más impacto desde el punto de vista del gobierno abierto.

Con ello, 20 fueron los compromisos inicialmente incluidos en el borrador del II Plan de Acción.

Ahora bien, a diferencia del proceso anterior, para este segundo ciclo el contenido del borrador sí se sometió a comentarios (aunque el proceso distó de cubrir los requisitos definidos en el proceso de la OGP como se indica previamente en el gráfico 1). Según información proporcionada por el Ministerio de la Presidencia y corroboraciones posteriores, el proceso realizado por el Gobierno de España se puede resumir en tres momentos:

1. Las contrapartes del Ministerio de la Presidencia se reunieron con dos OSC el 2 de abril del 2014 (Civio y Access-Info Europe) para entregarles el Borrador del Segundo Plan de Acción de España, a fin de solicitarles sus comentarios.<sup>5</sup>
2. Finalizado este plazo, y según informa el Gobierno de España, se remitió el borrador del Plan de Acción a “varias” OSC el 28 de abril del 2014. El número exacto y el nombre de las organizaciones en cuestión no se hicieron públicos.
3. El 29 de abril, el Gobierno de España subió el documento borrador en versión PDF a la web del Ministerio de la Presidencia, en la página de la Secretaría de Relaciones con las Cortes. Durante cinco semanas, el Gobierno de España habilitó una dirección de correo electrónico para recibir comentarios (del 29 de abril al 31 de mayo del 2014). Previa solicitud, el Gobierno informó al investigador MRI de que había recibido un total de ocho contribuciones (al 10 junio del 2014), que tampoco se hicieron públicas.<sup>6</sup>

Aunque reconocieron el avance respecto del ciclo anterior, las dos OSC invitadas opinaron negativamente sobre el proceso. En su sitio web, Civio publicó unas recomendaciones en las cuales declaraba que “existe un gran margen de mejora en este proceso de cocreación, tanto por la escasa publicidad como por la falta de mecanismos formales e institucionales de consulta pública”.<sup>7</sup>

Del mismo modo, Access-Info Europe comentó que el proceso de participación al que deben ser sometidos los planes de acción presentados en el marco de OGP había sido, en el caso de España, completamente insuficiente, argumentando que el documento se había colgado (prácticamente escondido) en la web de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y se había distribuido entre organizaciones de la sociedad civil, con la petición de que estas fueran las que lo publicitaran, encomendándolas y haciéndolas responsables de la estrategia de promoción y comunicación del proceso de consulta.<sup>8</sup>

Ante tal repetición de las deficiencias vinculadas a las consultas públicas, la OSC Access-Info Europe solicitó en agosto del 2015, mediante el ejercicio de derecho de acceso, información sobre las reuniones del Gobierno en materia de gobierno abierto y sobre los documentos vinculados al proceso de implementación del plan de acción de la OGP. La primera solicitud fue atendida dando la información relativa a las reuniones celebradas, fechas y cargos de los asistentes, pero no sus nombres. La OSC Access-Info tramitó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)<sup>9</sup> que se resolvió favorablemente. Sobre la segunda solicitud, relativa a toda documentación que hiciera referencia a la Alianza para el Gobierno Abierto, y que incluyera la implementación de los planes de acción, hubo una resolución de concesión parcial, pero la OSC recibió los documentos que ya eran de dominio público (informes, cartas e incluso documentos de la OGP) y denegando la información de carácter auxiliar e informes internos, que incluyen los informes de los distintos ministerios respecto del nivel de avance de los

compromisos del segundo Plan de Acción OGP. Vía reclamación de la OSC, el CTBG estimó parcialmente la petición instando al Ministerio de la Presidencia que le remitiera a la OSC Access-Info la información sobre los informes generados por el citado ministerio, y los entregados a éste por los demás ministerios implicados.<sup>10</sup>

Con posterioridad, esta OSC remitió, en octubre del 2015, una queja formal ante la OGP en la que manifestaba su malestar sobre el proceso de consulta público en España, que no resultaba adecuado a los estándares y requerimientos definidos por la OGP.<sup>11</sup> Esta carta está disponible en la página del Comité Directivo de la OGP,<sup>12</sup> aunque a la hora de preparar este informe ni el citado comité ni el Gobierno de España habían respondido a ella.

### Finalización del plan de acción

El documento definitivo del segundo plan de acción contiene 10 de los 20 compromisos inicialmente incluidos en el borrador. Al comparar las versiones borrador y definitiva— y exceptuando, evidentemente, la supresión de los 10 compromisos—, puede constatarse que la información contenida es prácticamente la misma que la del borrador.

Esta es la relación nominal de los 10 compromisos excluidos del borrador del II Plan de Acción:

- Servicios bibliotecarios en red
- Bibliotecas de Defensa en internet
- Mejora del sistema de información de violencia contra la mujer
- Mejora de las publicaciones estadísticas
- Difusión de información estadística de afiliación
- Redes sociales geográficas
- Sistema de información de industrias alimentarias
- Registro general de operadores ecológicos
- Servicio de información meteorológica
- Memorias de sostenibilidad

Las razones que motivaron la supresión de los 10 compromisos se desconocen. Aunque el Gobierno indicó de forma muy general en su segundo plan de acción definitivo que estos cambios fueron el resultado “del proceso de consulta pública”, no es posible determinarlo con exactitud, pues este proceso no llegó a abrirse y el Gobierno no hizo explícitos los criterios que dieron lugar a tal supresión, ni informó de cómo el supuesto proceso de consulta influyó en el resultado final.

---

<sup>1</sup> “IAP2 Spectrum of Political Participation”, *International Association for Public Participation*, <http://bit.ly/1kMmlYC>

<sup>2</sup> Ver también César Cruz-Rubio, “Vídeo corroboración de información contenida en la web del Ministerio de la Presidencia sobre gobierno abierto”, n.º 11, mayo del 2014 (2014), <https://www.screenr.com/rVgN>, en donde se destaca la ausencia de información respecto del gobierno abierto y sobre el proceso de la OGP en España.

<sup>3</sup> Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, “Plan de Acción de España en Gobierno Abierto” (2012), <http://goo.gl/zTSE1H>.

<sup>4</sup> Asociado al proceso de desarrollo del primer plan de acción, el 30 de abril del 2014, la Unidad de Apoyo de la OGP remitió un escrito al enlace del Gobierno de España indicando que, basados en los hallazgos del proceso de revisión independiente del MRI, se había producido esta misma situación (la creación del plan de acción sin un proceso participativo). En este mismo escrito se informó de las posibles consecuencias de su potencial reiteración y de la disponibilidad de la OGP de apoyar al Gobierno de España en el proceso de la OGP. Puede acceder a este documento en la URL <http://goo.gl/7Y3ajR>

---

<sup>5</sup> En un correo electrónico de comunicación personal con doña Esperanza Zambrano, anterior enlace del Gobierno de España para el desarrollo del proceso OGP, se indica que este documento fue enviado a OSC un día antes de abrir el periodo de consulta, pero dicho comunicado no especifica cuáles fueron esas OSC. Sabemos por contacto con las OSC que fueron dos las convocadas. Los comentarios se encuentran ya disponibles en las páginas web de las OSC en cuestión. Ver <http://goo.gl/7CAITj> y <https://goo.gl/xy5wbt>

<sup>6</sup> Correo electrónico personal. Respuesta de doña Esperanza Zambrano a César Cruz, a propósito del proceso de consulta para el II Plan de Acción de España en Gobierno Abierto.

<sup>7</sup> Civio, "Recomendaciones al Segundo Plan de Acción de España en Gobierno Abierto", n.º 29, mayo del 2014 (2014), <http://goo.gl/SHo17i>.

<sup>8</sup> Access-Info Europe, "Comentarios y recomendaciones al borrador del II Plan de Acción de España de Gobierno Abierto" (2014), <http://goo.gl/Y2kU1g>.

<sup>9</sup> El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público independiente de los previstos en el apartado 1 de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada, adscrito, a efectos puramente organizativos, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se rige por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El gobierno publica su estatuto el BOE el 5 de noviembre <https://goo.gl/NlNnq4>. Sus funciones son adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley de Transparencia; asesorar e informar preceptivamente acerca de los proyectos normativos estatales; evaluar el grado de aplicación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; promover la elaboración de borradores, de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como colaborar con órganos de naturaleza análoga en las materias que le son propias.

<sup>10</sup> Ver nota de prensa en la URL: <http://www.access-info.org/frontpage/21454> y acceso al comunicado del CTBG.

<sup>11</sup> Access-Info Europe, "Formal Complaint Letter to OGP Steering Committee", n.º 5, octubre del 2015 (2015), <http://www.access-info.org/es/ogs-es/18735>.

<sup>12</sup> Disponible aquí: <http://www.opengovpartnership.org/communications>

### III. Proceso: Implementación del plan de acción

*Al igual que en el ciclo anterior, el Gobierno de España no desarrolló ni identificó espacios en donde los ciudadanos, el sector privado y las OSC dieran seguimiento, junto con el Gobierno, a la implementación del segundo plan de acción.*

Como se indica en el anexo C de los *Articles of Governance* de la OGP, los gobiernos participantes en la OGP se obligan a conformar o identificar un foro para consultar regularmente sobre la implementación de la OGP a las diversas partes interesadas,<sup>1</sup> o a identificarlo. Dicho foro puede ser una entidad nueva o una ya existente. Esta sección resume esa información.

#### Consulta multisectorial regular

En el proceso del segundo plan de acción de gobierno abierto, el Gobierno de España no creó ningún foro virtual o presencial (ni identificó uno existente) en el cual apoyarse para compartir información sobre los avances en gobierno abierto o integrar un proceso participativo y de seguimiento y consulta durante la implementación. El investigador MRI no encontró evidencias de esfuerzos gubernamentales tendentes a la implicación con la ciudadanía, las OSC en general o del sector privado durante el proceso de puesta en funcionamiento.<sup>2</sup> Con ello, al igual que en el primer ciclo OGP, en la puesta en funcionamiento del segundo plan de acción, el Gobierno se atribuyó el papel de actor único responsable en definición, implementación y seguimiento de los compromisos identificados, mientras a los ciudadanos se les vio como receptores pasivos y finales de los servicios o beneficios derivados de la implementación de los compromisos.

Cabe destacar que el Gobierno de España no había establecido un micrositio específico en gobierno abierto que le permitiera ofrecer información sobre el proceso OGP o recibir comentarios de las OSC y la ciudadanía. Esta situación cambió a finales de septiembre del 2015, fecha en la que se habilitó por vez primera un micrositio específico de gobierno abierto dentro del Portal de la Transparencia, en donde está la documentación de los planes de acción vinculados al proceso OGP y se ubicó el enlace al formulario de comentarios a la autoevaluación del segundo plan de acción.<sup>3</sup>

Finalmente, cabe señalar que el carácter obligatorio de la conformación de este foro definido dentro de los *Articles of Governance* de la OGP no está claro ni siquiera para los propios ciudadanos. En la encuesta *on-line* realizada por el investigador MRI, solo dos encuestados respondieron afirmativamente a la pregunta de si es o no una obligación del Gobierno de España establecer o identificar un foro permanente para que ciudadanos, empresas y otros actores no gubernamentales den seguimiento a las acciones de gobierno abierto, mientras que 11 encuestados seleccionaron la opción no correcta “se trata más bien de una recomendación de la Alianza para el Gobierno Abierto, y no de un compromiso u obligación”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ver Artículos de Gobierno de la Alianza para el Gobierno Abierto en la URL <http://goo.gl/ZvyF2q>.

<sup>2</sup> Para conocer un poco más sobre la forma y las buenas prácticas en la conformación de los foros de consulta, así como acerca de la participación de los países en la OGP en la fase de implementación de los planes de acción, consultar el documento *OGP Guidance Note on Consultation During Implementation* <http://goo.gl/LJc1Dw>. Ver también Cruz-Rubio, “Vídeo corroboración de información contenida en la web del Ministerio de la Presidencia sobre gobierno abierto”, en donde se destaca la ausencia de información respecto del gobierno abierto y sobre el proceso OGP.

<sup>3</sup> Ver César Cruz-Rubio, “Vídeo corroboración de información contenida en la web del portal de la transparencia sobre gobierno abierto”, n.º 11, noviembre del 2015 (2015), <https://goo.gl/jLGfDz>.

<sup>4</sup> Acceda a las respuestas en: <https://goo.gl/ipjZDw>

## IV. Análisis del contenido del Plan de Acción

Los países participantes en la OGP desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos empiezan sus planes explicando los esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo sus estrategias específicas y programas en curso. Luego, los planes deberían señalar los compromisos del gobierno, los cuales deberían modificar la práctica gubernamental sobre la respectiva línea de base. Estos compromisos pueden estar basados en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o iniciar acciones en un área totalmente nueva.

Los compromisos deberían ser flexibles, de manera que se adapten a las circunstancias específicas de cada país, pero también deberían ser relevantes con relación a los valores de la OGP descritos en los *OGP Articles of Governance* y en la *Open Government Declaration* firmada por todos los países participantes en la OGP. El MRI usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia de los compromisos respecto a los valores clave de gobierno abierto.

### Acceso a la información

Los compromisos relativos al acceso a la información:

- Hacen referencia a toda la información en poder del Gobierno, no solo a la información sobre las actividades del Gobierno. Por ejemplo, la liberación de información sobre la contaminación sería claramente relevante aunque no se trate de información sobre una “actividad del Gobierno” *per se*.
- No están limitados a los datos, sino que se refieren a toda la información. Por ejemplo, tanto la liberación de información sobre contratos individuales de construcción como la liberación de datos sobre un conjunto grande de contratos de construcción serían compromisos relevantes con relación al acceso a la información.
- Pueden incluir la divulgación de información en función de datos abiertos y/o los sistemas que sustentan la divulgación pública de datos.
- Pueden incluir la divulgación proactiva y/o reactiva de la información.
- Pueden estar referidos a mecanismos para fortalecer el derecho a la información (tales como oficinas de defensa del pueblo o tribunales de la información).
- Deben proveer acceso abierto a la información (el acceso a la información no debe ser un privilegio o un derecho interno del Gobierno).
- Deberían promover la transparencia en la toma de decisiones y en la ejecución de las funciones básicas del Gobierno.
- Pueden proponer reducir el costo de la obtención de información.
- Deberían intentar cumplir las condiciones estipuladas en la fuente *5 Star for Open Data* (<http://5stardata.info/>)

### Participación cívica

Los compromisos que hacen referencia a la participación cívica pueden estar referidos a la participación pública formal o a la participación ciudadana en un sentido más amplio. En general, deben proponer “consultar”, “involucrar”, “colaborar” o “empoderar”, como explica el Espectro de Participación Pública del *International Association for Public Participation* (<http://bit.ly/1kMmLYC>).

Los compromisos relativos a la participación cívica:

- Deben abrir la toma de decisiones a todas las partes interesadas de la ciudadanía. Este tipo de foros generalmente son “desde arriba hacia abajo” en el sentido de que son creados por el Gobierno (o por actores empoderados por este) para aportar información a la toma de decisiones durante todo el ciclo de elaboración de políticas públicas.
- Pueden incluir elementos de acceso a la información, de manera que aseguren que las partes interesadas hagan contribuciones significativas a la toma de decisiones.
- A menudo, incluyen el derecho a ser escuchado, aunque no necesariamente el derecho a ser parte formal del proceso de toma de decisiones.

Alternativamente, los compromisos pueden abordar la ampliación del espacio cívico. Algunos ejemplos, no excluyentes, son los siguientes:

- Reformas que aumentan las libertades de reunión, expresión, petición, prensa o asociación.
- Reformas en materia de asociación, incluyendo leyes sindicales o leyes sobre las ONG.
- Reformas para mejorar la transparencia y los procesos democráticos formales tales como las propuestas ciudadanas, las elecciones y las peticiones.

Los siguientes son ejemplos de compromisos que no se considerarían claramente relevantes con relación a la participación cívica entendida en un sentido amplio:

- Compromisos que suponen que la participación aumentará debido a la publicación de información sin que estos especifiquen el mecanismo de esa participación (este tipo de compromisos sería considerado en el ámbito del “acceso a la información”).
- Compromisos en materia de descentralización que no especifican los mecanismos que mejorarán la participación pública.
- Compromisos que definen la participación como la cooperación interinstitucional, sin especificar un mecanismo para la participación pública.

Los compromisos que podrían considerarse de relevancia incierta también incluyen aquellos mecanismos en que la participación queda limitada a organizaciones seleccionadas por el Gobierno.

### **Rendición pública de cuentas**

Los compromisos referidos a la rendición de cuentas incluyen:

- Normas, reglamentos y mecanismos que llaman a los actores del Gobierno a justificar sus acciones, a actuar ante las críticas o requerimientos que se les hacen y a aceptar responsabilidad por el incumplimiento de leyes o compromisos.

En concordancia con el objetivo central del gobierno abierto, para ser considerados como claramente relevantes, los compromisos deben incluir un elemento de orientación pública (*public-facing*), lo que significa que no son sistemas únicamente internos de rendición de cuentas.

Aunque tales compromisos pueden ser loables y pueden cumplir uno de los grandes desafíos de la OGP, así planteados no lograrían cumplir la prueba de la relevancia clara debido a su falta de apertura. Cuando tales mecanismos de “orientación puramente

interna” (*internal-facing*) son parte clave de la estrategia del Gobierno, se recomienda que los gobiernos incluyan un elemento de orientación pública tal como:

- Divulgación de metadatos no sensible sobre actividades institucionales (conforme a los principios de máxima divulgación).
- Auditorías ciudadanas de desempeño.
- Procesos ciudadanos de apelación para los casos de incumplimiento o abuso.

Los compromisos que son fuertes con relación a la rendición de cuentas adscriben derechos, deberes o consecuencias ante los actos de funcionarios o instituciones. Los compromisos formales de rendición de cuentas incluyen medios para expresar formalmente las quejas o para informar acerca de actos inapropiados y lograr una reparación. Ejemplos de compromisos fuertes incluyen:

- El establecimiento o la mejora de procesos de apelación ante la negación del derecho a la información.
- La mejora del acceso a la justicia, haciendo que los mecanismos de justicia sean más baratos, rápidos o fáciles de usar.
- La mejora de los mecanismos de escrutinio público de la justicia.
- La creación de sistemas de seguimiento en los procesos de quejas o reclamaciones públicas (tales como *software* de seguimiento que acompañen a las líneas telefónicas de alerta ante la policía o a las líneas telefónicas anticorrupción).

### **Tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas**

La OGP tiene como objetivo mejorar el uso de la tecnología y la innovación para permitir la participación del público en el gobierno. En concreto, los compromisos que utilizan la tecnología y la innovación deberían mejorar la apertura y rendición de cuentas mediante:

- La promoción de tecnologías nuevas que ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación pública y la colaboración.
- La difusión de la información de forma que permita a las personas tanto entender lo que sus gobiernos hacen como influir en sus decisiones.
- El trabajo tendente a reducir los costos de la utilización de estas tecnologías.

En adición, los compromisos considerados como pertinentes a la tecnología y la innovación:

- Pueden incluir procesos para involucrar a la sociedad civil y a la comunidad empresarial en la identificación de prácticas efectivas y enfoques innovadores que permitan aprovechar las nuevas tecnologías en el empoderamiento de las personas y en la promoción de la transparencia en el gobierno.
- Pueden incluir el apoyo a la capacidad de los gobiernos y de los ciudadanos para utilizar la tecnología para la apertura y la rendición de cuentas.
- Pueden apoyar el uso de la tecnología por parte de los empleados del Gobierno y de los ciudadanos por igual.

No todas las reformas relativas al gobierno electrónico mejoran la apertura del Gobierno. Cuando se adopta un compromiso referido al gobierno electrónico, este debe expresar la forma en que aumentará, al menos, el acceso a la información, la participación pública o la rendición pública de cuentas.

### Variables clave

Dado que lograr compromisos de gobierno abierto requiere un proceso de varios años, los gobiernos deberían incluir calendarios de trabajo y puntos de referencia en sus compromisos para indicar lo que pretenden lograr cada año, en la medida de lo posible. Este informe detalla cada uno de los compromisos que el país incluyó en su plan de acción y analiza su primer año de funcionamiento.

Todos los indicadores y el método utilizado en la investigación del MRI pueden encontrarse en el Manual de Procedimientos del MRI que está disponible en (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>). Aunque en su mayor parte las medidas son metodológicamente claras y objetivas, algunas requieren explicaciones más detalladas:

1. Especificidad: Los investigadores del MRI comienzan por evaluar el nivel de especificidad y mensurabilidad del texto de cada compromiso. Las opciones son:
  - a. Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables con relación a la meta.
  - b. Medio: En su redacción, el compromiso describe actividades objetivamente verificables, pero no contiene hitos o productos claramente mensurables.
  - c. Bajo: El texto del compromiso describe actividades que no son claras, pero que pueden ser interpretadas como medibles.
  - d. Nulo: El texto del compromiso no contiene productos verificables ni hitos.
2. Relevancia: Los investigadores del MRI evalúan cada compromiso según su relevancia con relación a los valores de la OGP. Para evaluar su relevancia, los investigadores hacen una lectura minuciosa del texto del compromiso. Su decisión revela si los compromisos podrían articular mejor su relación clara con los valores del gobierno abierto.
3. Impacto potencial: Los investigadores del MRI evalúan cada compromiso según su ambición en el sentido de que, tratándose de actividades nuevas o ya existentes, el compromiso logra cambiar la práctica del Gobierno sobre un *statu quo*. Con base a una definición amplia de ambición, los investigadores miden cuán potencialmente transformador podría ser cada compromiso en su respectiva área de política pública. Toman esta decisión basándose en sus hallazgos y experiencia como expertos. Para establecer el impacto potencial, los investigadores identifican el problema, determinan el *statu quo* que existe al inicio del plan de acción y evalúan qué impacto hubiese tenido el compromiso en esa situación o problema si hubiese sido completamente implementado.

Existe otra medida que merece una explicación más amplia debido al interés que suscita en los lectores y su utilidad en la promoción de la “carrera a la cima” entre países participantes en la OGP: los “compromisos estelares”, que son considerados ejemplares. Para ser clasificado como compromiso estelar, un compromiso debe reunir las siguientes condiciones:

1. Debe ser lo suficientemente específico como para que pueda evaluarse su impacto potencial. La especificidad de los compromisos estelares es media o alta.
2. El texto del compromiso debe dejar clara su relevancia respecto al gobierno abierto. Específicamente, debe estar relacionado con, al menos, uno de los

valores de la OGP: acceso a la información, participación cívica o rendición pública de cuentas.

3. El compromiso debe tener un impacto potencialmente transformador si fuese implementado completamente.
4. Finalmente, el compromiso debe mostrar un avance significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, si se ha puesto en funcionamiento de manera sustancial o por completo.

Según estos criterios, el segundo plan de acción de España no contiene compromisos denominados “estelares”.

Nótese que el MRI actualizó los criterios de compromisos estelares a principios de 2015 con el fin de elevar el estándar de compromisos con la OGP. Según los criterios previos, para contar con un compromiso estelar, este tenía que ser suficientemente específico, relacionarse con al menos uno de los valores OGP, tener un impacto potencial “moderado” o “transformador”, y recibir una clasificación de implementación “sustancial” o “completa”.

De acuerdo con los criterios previos, este segundo plan habría contado con ocho compromisos estelares:

- 1: Portal de la Transparencia
- 2: Portal de Archivos Españoles PARES
- 3: Recursos educativos abiertos
- 4: Accesibilidad a los microdatos del Sistema Nacional de Salud
- 5: Acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización
- 6: Apertura y reutilización de la información del sector público (RISP)
- 7: Portal de Administración de Justicia
- 9: Consejo Español de Drogodependencias

Finalmente, los gráficos de esta sección presentan un extracto de la riqueza de los datos que el MRI recopila durante su proceso de informes de avances. Para información completa sobre España y los demás países participantes en la OGP, ver: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>.

### **Panorama general de los compromisos**

Como se detalla en la Sección II de este informe, la primera versión borrador del II Plan de Acción (publicada para comentarios el 29 de abril del 2014) incluyó 20 compromisos. El documento definitivo del segundo plan de acción (publicado el 11 de julio del 2014), contiene 10 de los 20 compromisos inicialmente incluidos en el borrador.

No obstante, y de acuerdo con las observaciones vertidas por algunas OSC y por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), órgano del Gobierno adscrito en el Ministerio de la Presidencia, el plan de acción definitivo contiene varios compromisos en su mayoría asociados con acciones sectoriales específicas que, pese a ser relevantes en su área, tienen un impacto limitado en materia de gobierno abierto. En las evaluaciones que siguen, el sub apartado ‘Relevancia’ explica esta en cada caso la ‘sectorialidad’ y el impacto potencial de los compromisos valorados.

Así pues, el contenido de la versión definitiva del II Plan de Acción consta de diez compromisos que están agrupados en tres áreas: siete compromisos en el área “transparencia y datos abiertos”; un compromiso dentro del área “una gestión más transparente de los recursos públicos” y dos compromisos dentro del área “participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones”.

En opinión del investigador MRI, la puesta en marcha del Portal de la Transparencia es el más importante de los diez compromisos de este plan, dado que con él se materializa la articulación de la actual política de transparencia del Gobierno al nivel central.

## 1: Portal de la Transparencia

Texto del compromiso del plan de acción:

*La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobada en noviembre de 2013, contiene entre sus disposiciones más destacadas la creación de un Portal de la Transparencia.*

*En este Portal se pondrá a disposición del público información sobre la Administración General del Estado y sus órganos. Así, por ejemplo, gracias a un acceso centralizado, se podrá tener información sobre la organización y funciones de los organismos públicos, las normas que están en curso de elaboración, los criterios de interpretación de disposiciones jurídicas que son de aplicación en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos o información detallada sobre el uso de fondos públicos (contratos, subvenciones, retribuciones).*

*En este punto, el Gobierno tiene como objetivo proporcionar una respuesta completa a las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos así como cumplir con el objetivo de proporcionar una gran cantidad de información con estándares comunes en su presentación y en su tratamiento informático.*

*Asimismo, el Portal de la Transparencia también servirá como herramienta para que los ciudadanos puedan solicitar información de forma electrónica, tener información acerca del estado de su solicitud así como recibir respuestas en plazo y de forma adecuada.*

*Por último, y en cumplimiento con lo dispuesto en la ley de transparencia, el Portal contendrá no sólo la información a la que se refiere la Ley, sino también aquella que sea solicitada más frecuentemente por los ciudadanos en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.*

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia. Oficina para la Reforma de la Administraciones, OPERA.

Instituciones de apoyo: Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica; Secretaría de Estado de Administraciones Públicas; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP).

Fecha de inicio: 1/1/2014

Fecha de cierre: 31/12/14

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
			✓		✓						✓					✓

**Nota: Según los criterios vigentes hasta el 2014, este compromiso habría sido clasificado como estelar, ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la OGP, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue sustantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar**

**de los compromisos estelares, en el 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyó los compromisos de impacto potencial moderado y consideró como candidatos a esta calificación solo los compromisos transformadores.**

### *¿Qué pasó?*

Con el lanzamiento del portal se busca dar cumplimiento a los capítulos II (publicidad activa) y III (derecho de acceso) de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG). Así, con el portal se instrumenta la política de transparencia del Gobierno en dos grandes vías: a) desarrollar la herramienta web que permita el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Administración General del Estado, así como b) ofrecer una infraestructura web para el trámite de las solicitudes de acceso a la información.

El 29 de julio del 2014, el Gobierno de España puso en marcha la “Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información” (OTAI), la cual forma parte de la Oficina para la Reforma de la Administraciones, OPERA. La OTAI es la encargada de asegurar la aplicación efectiva de los principios y derechos derivados de la Ley de Transparencia en la Administración General del Estado y es la responsable de gestionar el portal.

Pasados cinco meses de la puesta en marcha de la OTAI y justo al año de entrar en vigor la ley de transparencia, el Gobierno de España puso en marcha, a las 12:00 h. del 10 de diciembre del 2014, el Portal de la Transparencia ([www.transparencia.gob.es](http://www.transparencia.gob.es)). Para el desarrollo informático y el mantenimiento técnico del portal, la OPERA y la OTAI contaron con el apoyo de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, integrada en la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.<sup>1</sup>

En su estructura de contenidos, el portal divide la información en tres categorías de transparencia (publicidad) activa:

- La categoría “institucional” con información sobre la organización, estructura, normativa y funciones de los ministerios.
- La categoría “normativa”, que incluye información jurídica relevante y normativa en tramitación y aprobada.
- La categoría “económica”, que contiene información sobre actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, como contratos públicos, convenios suscritos, subvenciones y ayudas públicas, información presupuestaria, informes de auditorías y fiscalización, así como información estadística de la AGE.

Estas categorías principales se distribuyen a su vez en 23 subcategorías. Una sección importante es el espacio para que los ciudadanos ejerzan el derecho de acceso a la información, y una sección (micrositio) de gobierno abierto, este último incorporado a finales de septiembre del 2015.

Sobre la información contenida, el portal tiene varias fuentes de información que se agrupan en: a) información suministrada por los diversos departamentos ministeriales (descentralizada); b) información obtenida en bases de datos externas (centralizada), y c) enlaces a otras bases de datos. En su mayoría, el portal contiene acceso a registros de datos de bases de datos centralizadas e integra en muchos de los casos información que ya estaba previamente disponible en los sitios web de las distintas dependencias que conforman la AGE. Los enlaces a estos datos externos están catalogados y etiquetados en el marco de la estructura de categorías propuesta por el portal y opera sobre la base de enlaces a información antes que en información alojada en sus propios servidores. El

portal incluye solo información sobre el Gobierno nacional (central) ya que las comunidades autónomas (subnacionales) y los ayuntamientos han tenido, por ley, un plazo de un año más, hasta diciembre del 2015, para ordenar y presentar esa información en sus propios portales.

Según informa el Gobierno, al momento de su apertura el portal contaba con más de medio millón de registros (ficheros de datos y enlaces a datos de interés público). En el informe de autoevaluación, se señala que para septiembre del 2015 contaba ya con más de 850.000 registros de información. El portal tuvo hasta esa misma fecha un volumen de visitas acumulado total superior a los 3,8 millones de páginas vistas.

Respecto del derecho de acceso, el portal ha contado, hasta septiembre del 2015, un total de 2.850 consultas por derecho de acceso, de las cuales el 94 % habían sido ya resueltas.

En el informe de autoevaluación, el Gobierno señala que esta herramienta se encuentra sometida a un proceso actualización constante y de mejora continua. A tal fin destaca el proceso de inclusión permanente y de depuración periódica de registros y algunas mejoras en fase de estudio y otras en próxima implementación. De ellas, la más destacada podría ser la puesta en marcha de un nuevo sistema de identificación, que no suplantaría los ya operativos, sino que se ofrecerá de forma complementaria, que permitirá “una forma más sencilla” de identificación del ciudadano para ejercer su derecho de acceso a la información.

### **Relevancia**

El desarrollo y puesta en marcha del portal de la transparencia es un compromiso y actividad de una relevancia clave para España, pues es el principal instrumento sobre el que descansa la implementación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en general, la política de transparencia del Gobierno central. Su diseño, elementos, funcionalidad y estructura de catalogación de registros condicionan su eficacia y relevancia. Por ello, en opinión del investigador MRI, se trata de un compromiso clave, el más importante del II Plan de Acción.

Los debates y propuestas de mejora más importantes sobre esta herramienta han girado en torno a cuatro aspectos en los que aquí profundizamos: a) sobre la información contenida; b) sobre la evolución del uso del portal; c) sobre las dificultades en el ejercicio del derecho de acceso, y d) sobre sus características técnicas, el motor de búsqueda y la estructura de la presentación de la información.

#### *Sobre la información en el portal*

En opinión del gobierno, la información contenida en el portal cumple la normativa actual, destacando que está en continua evolución e incrementando su contenido diariamente. Por su parte, en opinión de las OSC consultadas,<sup>2</sup> la información contenida—organizada en las tres categorías antes señaladas—, en muchos casos es insuficiente como medio para ejercer una adecuada rendición pública de cuentas, o su formato de publicación no es el adecuado de cara a su óptima reutilización.<sup>3</sup> Según ellos, es necesario identificar más información y con mayor nivel de detalle, que permita un adecuado control social, tal como publicar información vinculada al personal eventual o de las agendas de los altos cargos públicos, la información sobre los sueldos públicos, o la información referida al control pos contractual, o “variaciones de precio o de plazo (en los contratos públicos), que son a menudo el origen del fraude,”<sup>4</sup> o publicación de datos del registro mercantil, de agendas legislativas, grupos de interés o registro de lobbies.<sup>5</sup>

#### *Sobre la evolución del uso del portal*

Durante su primer mes de funcionamiento, el Portal de la Transparencia recibió 629 preguntas o peticiones de información de ciudadanos y 1.720.135 visitas,<sup>6</sup> de las cuales el primer millón se produjo en los primeros dos días.<sup>7</sup> No fue hasta mes y medio después cuando se logró el siguiente millón de visitas.<sup>8</sup> Transcurridos siete meses desde su puesta en funcionamiento, y de acuerdo con el informe presentado por el propio Portal de la Transparencia fechado el junio del 2015, se habían hecho al portal 2.277 solicitudes de acceso a la información y un total de 3.358.785 visitas.<sup>9</sup> Esto supone que del 10 de diciembre del 2014 al 24 de junio del 2015 (196 días) hay una media de recepción diaria de doce solicitudes.

Igualmente, y quitando el primer millón de visitas de los primeros dos días, y el segundo millón ocurrido 45 días después, el restante 1.358.758 de visitas ocurrió en un periodo de 149 días,<sup>10</sup> lo cual da una media de 9.120 visitas diarias entre los meses de febrero y junio del 2015. Para el mes de junio del 2015, el portal tuvo una media de 10 solicitudes de información al día. En este periodo, de acuerdo con la información estadística oficial, se han denegado (o no se han admitido) casi tres de cada diez peticiones ciudadanas de información.<sup>11</sup>

OSC como Civio han denunciado una falta de información vinculada a los datos y estadísticas que permitan evaluar la usabilidad del portal, con un número total de solicitudes que consideran “alarmantemente bajo”.<sup>12</sup> Desde la perspectiva del Gobierno se está estabilizando la demanda del portal. No obstante, de acuerdo con opiniones vertidas por periodistas y algunos miembros de OSC, hay un declive en el interés ciudadano respecto del portal.<sup>13</sup> Este declive se puede relacionar, por un lado, con el desconocimiento del medio, dada la campaña de publicidad realizada en varios medios, que tenía presupuesto muy limitado y una muy breve duración de siete días;<sup>14</sup> y en segundo lugar, por las dificultades que ofrece el portal a los usuarios.

Cabe destacar que durante la ronda de entrevistas con el Gobierno, el investigador MRI recibió de la OTAI, en soporte impreso, un informe ejecutivo sobre la evolución del uso del Portal de Transparencia clasificado como “confidencial”.<sup>15</sup> La información contenida en este podría considerarse de interés público, pues es información estadística relevante sobre el uso del portal y sobre el estado de trámite de las solicitudes de acceso a la información desglosada, y no estaría en ningún caso sujeta a las excepciones previstas por las leyes vigentes, aparte de ser contrario a los principios del gobierno abierto.<sup>16</sup>

#### *Sobre las dificultades para ejercer el derecho de acceso a la información*

El gobierno defiende el sistema de identificación que se basa en CLAVE, explicando que permite varios mecanismos de identificación además de la firma electrónica avanzada, y que este sistema se utiliza también para identificación en otros servicios electrónicos de la administración general del Estado. No obstante, OSC como Transparencia Internacional España, Access-Info Europe y Civio coinciden en la denuncia de las dificultades materiales y técnicas que el Portal de la Transparencia presenta a los ciudadanos que desean ejercer su derecho de acceso a la información. En su perspectiva, estas dificultades limitan e inhiben el uso del portal y provocan una potencial exclusión. En entrevista con Esther Arizmendi, Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, “a veces el lenguaje del portal es muy críptico. La navegación es confusa, la información no es reutilizable”, y “las quejas sobre el portal tienen que ver con el derecho de acceso y los procesos de identificación del ciudadano (...) la firma electrónica avanzada es un obstáculo importante para el acceso a la información. Eso disuade muchísimo a los ciudadanos [especialmente en] un momento en el que la confianza ciudadana no está en su mejor momento”.<sup>17</sup>

Al referirse a las solicitudes de acceso por vía electrónica, y de acuerdo con Access-Info Europe, “... en la práctica, solo pueden realizar solicitudes de acceso los españoles y residentes en España que tengan un DNI electrónico o un código de acceso específico”.<sup>18</sup>

Esa organización presentó una queja formal ante el Defensor del Pueblo en la que denunciaba el efecto disuasorio y excluyente del “complejo sistema de solicitud de información que el Gobierno ha puesto en marcha en el Portal de la Transparencia”<sup>19</sup>. El *ombudsman* español respondió a tal queja reconociendo que el portal no informa sobre otras vías para enviar solicitudes de información, y que los mecanismos y pasos para presentar una solicitud en el Portal de la Transparencia son complejos y muy largos, por lo que pueden incluso convertirse en obstáculos para el ejercicio de ese derecho. Además, reconoció que algunas personas legitimadas por la ley como los extranjeros pueden ver difícil o imposible el acceso a través del Portal de la Transparencia debido a los mecanismos de registro.

Por ello, una de las principales dificultades reside en el requerimiento de identidad del solicitante. Actualmente, las solicitudes de acceso a la información pública implican un trámite cuyo procedimiento administrativo exige identificar fehacientemente al solicitante, lo que en opinión del gobierno “permite dar más garantías al solicitante en la tramitación del procedimiento”. No obstante lo anterior, es opinión común de las OSC consultadas que ello no debería ser así, pues otras instancias constitucionales no lo entienden como requisito (como es el caso del Consejo General del Poder Judicial). Además, el requerimiento de identidad no es un estándar acorde con las mejores prácticas internacionales en materia de derecho de acceso de la información pública.

En esta dirección, una recomendación más del Defensor del Pueblo fechada en septiembre del 2015 fue enviada a la OPERA para que se simplificara el sistema de identificación del portal, con el objetivo de permitir la recepción de solicitudes de acceso por correo electrónico en las cuales se incluyera solamente los datos de nombre completo y el número de Documento Nacional de Identidad (DNI).<sup>20</sup>

Como respuesta a estas cuestiones, el Gobierno informó en el documento anexo de la autoevaluación y corroboró en la ronda de entrevistas que, a fin de facilitar el uso de la herramienta, “ofreciendo las máximas garantías legales ante un procedimiento administrativo cuyo inicio exige por ley que sea acreditada la identidad del solicitante”, se ha desarrollado un nuevo sistema de identificación. Con este sistema (que está ya listo y a la espera de implementarse previa aprobación del reglamentario de la LTBG que faculte su uso) los ciudadanos no precisarán certificados o firmas electrónicas, y solo hará falta aportar el número de DNI y responder a la consulta sobre un dato personal para confirmar la identidad.<sup>21</sup>

Además del requerimiento de identidad como dificultad, existe un problema de tiempo y plazos que penaliza a los que usan la herramienta web. El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) indica, en consonancia con algunas resoluciones del CTBG, que “ocurre con excesiva frecuencia que pasan no días, sino semanas desde que la solicitud queda registrada en el portal hasta la recepción efectiva de esta por el órgano que ha de resolver, momento a partir del cual se reinicia el cómputo del plazo para resolver (...) práctica que ha de ser corregida no solo por ser discriminatoria (...) sino además totalmente contraria a la lógica del gobierno abierto.”<sup>22</sup>

#### *Sobre sus características técnicas y la estructura de la presentación de la información*

En opinión de algunos expertos, el Portal de la Transparencia no es un portal de contenidos, sino más bien un catálogo con un buscador que lleva a otros portales (comúnmente llamados portales de enlaces). Una gran parte de la información incluida consiste en vínculos web previamente catalogados, que llevan a otros sitios para acceder a la información. Esto significa que, en caso de que el portal externo borre o pierda los datos catalogados—por causas bien accidentales o bien deliberadas ante un cambio de administración o procesos de reestructuración de servicios web—, el Portal de la Transparencia no podría recuperar el archivo del registro. Del mismo modo, en caso de

que la URL de destino del archivo cambie, el enlace del Portal de la Transparencia quedará roto.<sup>23</sup>

De acuerdo con un análisis de la web disponible en internet, “... el Portal de la Transparencia (...) no actúa como un portal, sino como un acceso a diferentes portales.”<sup>24</sup> Para octubre del 2015, se contaba con 804.913 registros en el portal, de los cuales 801.563 son enlaces catalogados de fuentes centralizadas (externas), mientras 3.350 registros son información descentralizada, es decir, catalogada y alojada físicamente dentro del portal.<sup>25</sup>

Otra cuestión técnica se asocia con las dificultades en el uso del buscador, que no da la opción de búsquedas avanzadas, aunque sí se puede utilizar operadores *booleanos* para especificar mejor los criterios de las búsquedas. El Gobierno ha indicado que se están realizando mejoras y explorando la posibilidad de que el actual buscador se potencie con la integración del buscador de Google. Tal integración sería una mejora importante, pues las búsquedas actuales, que usan el programa *Elasticsearch*, no buscan dentro de los datos de los documentos enlazados y que se tienen catalogados, sino solo en la información que sobre el documento se aloja en la base de datos del catálogo del portal.

Otra cuestión importante tiene que ver con el lenguaje del portal. La OSC Civio indica que es necesario traducir el lenguaje administrativo al lenguaje ciudadano, haciendo que el buscador sea más sencillo e intuitivo, mejorando las categorías establecidas, y que el lenguaje usado en el portal y en el buscador son los principales puntos críticos del actual portal.<sup>26</sup> Miembros de la OSC responsables del portal [www.tuderechoasaber.es](http://www.tuderechoasaber.es) informaron de que han tramitado muchas solicitudes de acceso a la información usando su herramienta pues los ciudadanos a los que atendían les transmitían que les cuesta mucho comprender el Portal de la Transparencia y operar directamente con él.<sup>27</sup>

El CEPC indicó que el acceso concreto a las categorías y subcategorías en las cuales se ha ordenado la información de portal no siempre es intuitivo, ni ofrece un uso sencillo en todos los casos.<sup>28</sup> Sobre la accesibilidad de la información, los analistas web destacan:

El punto más flojo, sin embargo, es la capacidad de encontrar la información de manera clara y rápida dentro de unos niveles de agregación tan altos, así como la falta de elementos de navegación que lo faciliten. (...) da la sensación de que, aunque el portal tiene una vocación de ser transparente (con sus limitaciones), su capacidad de obtener datos y metadatos de manera lo bastante clara y ordenada para poder trasladarlos al portal no existe, o, desde luego, no es suficiente para ser operativa.<sup>29</sup>

En conclusión, en opinión del Gobierno, el portal dispone de una “potente herramienta” de búsqueda de la información catalogada y presenta la información de una forma clara, de acuerdo con los tipos de información y categorías establecidos en la ley. Por su parte, en opinión prácticamente unánime de las OSC y otros órganos consultados, existe un importante margen de mejora en varios frentes en el desarrollo de este portal, no solo para potenciar su uso y funcionalidad como herramienta, sino también para que cumpla adecuadamente en su misión como medio para poner en funcionamiento la política de publicidad activa del Gobierno central y para garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Al tratarse de una obligación devenida con la puesta en marcha de la ley de transparencia y cuyo origen es anterior a este plan de acción, el investigador MRI considera que compromiso del lanzamiento del Portal de la Transparencia es muy relevante, pues profundiza en la dirección correcta. También considera que tiene un impacto potencial moderado, cuyo avance o consolidación requerirá muchas mejoras enfocadas para lograr un mayor impacto potencial.

### Recomendaciones

Hay gran consenso en que resulta fundamental mantener el esfuerzo del Gobierno en la mejora de las funcionalidades y en la navegabilidad del portal, en la estructuración de los contenidos, en las opciones de búsqueda a fin de hacer su uso más fácil y más intuitivo. Adicionalmente, existe la necesidad de articular espacios de participación ciudadana que permitan proponer mejoras a los servicios públicos demandados<sup>30</sup> y mejorar nuestro conocimiento sobre el uso del portal, que permita ejercer un control social más adecuado sobre esta importante herramienta.

Así pues, las recomendaciones para el nuevo plan de acción deberían orientarse a:

- Atendiendo la recomendación del Defensor del Pueblo, habilitar la posibilidad de que los ciudadanos soliciten información a través de un mensaje de correo electrónico.<sup>31</sup> En esta misma línea, la presidenta del CTBG recomienda realizar una modificación a la ley de transparencia para garantizar que el acceso a la información sea universal y sencillo.<sup>32</sup>
- Se recomienda avanzar acorde a las mejores prácticas internacionales para hacer que el requerimiento de identificación deje de ser necesario para ejercer el derecho de acceso a la información pública. Ello supondría modificar la ley de transparencia y la normativa a ella vinculada. Mientras estos cambios ocurren, se recomienda poner en marcha ya el sistema de identificación simplificado, a fin de ofrecer una alternativa más ágil a la actual, para que los ciudadanos ejerzan de una forma más sencilla su derecho de acceso a la información.<sup>33</sup>
- Desarrollar una estrategia que, con el apoyo y la participación de las distintas Administraciones Públicas, OSC, ciudadanos y sector privado, busque la identificación y priorización de aquella información faltante que debe alojarse en el portal y que se requiere para el fortalecimiento de una cultura de transparencia y una adecuada rendición pública de cuentas (véanse también recomendaciones en compromiso 6).
- Mantener el ritmo de avances y trabajar hacia una mayor transparencia del Portal de la Transparencia, ofreciendo con mayor detalle y de forma periódica informes estadísticos sobre la actividad y el uso del portal. Aunque se están publicando algunos informes ya de forma mensual, la información e indicadores de estos documentos pueden profundizarse y mejorarse para dar adecuado seguimiento a la evolución del uso del portal (con indicadores no agregados por meses, sino diarios o semanales, tales como duración media de las visitas, número de sesiones al día y su duración, número de páginas vistas, visitantes únicos) y, en especial, sobre el avance en estado de los trámites de acceso a la información por Unidad de Información en Transparencia (UIT) responsables.<sup>34</sup>
- En esta línea, también se recomienda implementar un tablero (*dashboard*) con información permanentemente actualizada sobre el uso del portal, las principales estadísticas de la OTAI, el estado que guardan las solicitudes de acceso a la información y las respectivas las UIT, sobre todo aquellos vinculados con los tiempos de tramitación y respuesta de las solicitudes de acceso a la información cursadas, que permita a los ciudadanos conocer posibles cuellos de botella, así como todos los datos posibles sobre la evolución del uso del portal.
- La OSC Openkratio recomienda también publicar (con el proceso de anonimización que corresponda) el contenido de las solicitudes de acceso a la información aceptadas, así como las respuestas completas. De esta forma se puede mejorar el control ciudadano sobre la herramienta en cuanto al derecho de acceso, y sería información pública disponible, no sólo para el solicitante, sino para todos. Podría darse el caso de que dos o más personas podrían estar realizando la misma solicitud sin saberlo.

- En línea con el CEPC, trabajar mediante convenios que permitan, a medio plazo, el desarrollo de sistemas interoperables en la catalogación y depuración de información. Así, podría hacerse que el Portal de la Transparencia incluya también información de todas las comunidades autónomas y entes locales, yendo más allá de su objetivo inicial y convirtiéndolo en un verdadero punto de acceso centralizado a la información pública al nivel nacional, pues la existencia de varios portales para el acceso a la información no necesariamente facilita el acceso.
- Desarrollar de forma participativa las “herramientas para favorecer la participación ciudadana” que se anuncian sin mayor detalle como acciones futuras en el anexo del informe de autoevaluación y alojarlas dentro del Portal de la Transparencia. Ello con la finalidad de avanzar un paso más y hacer que el portal responda como una interfaz adecuada para favorecer una participación dialógica y abierta. El adecuado avance en esta dirección y la consolidación de estas funcionalidades podría redimensionar su importancia y transformar el Portal de la Transparencia en un portal de gobierno abierto.<sup>35</sup>Un desarrollo de esta propuesta está en la Sección VII, Recomendaciones generales.

---

<sup>1</sup> Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, “El Gobierno pone en marcha la Oficina de la Transparencia Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España”, n.º 290, julio del 2014 (2014), <http://goo.gl/HqNTgj>.

<sup>2</sup> Access-Info Europe, “Comentarios y recomendaciones al borrador del II Plan de Acción de España de Gobierno Abierto”.

<sup>3</sup> Openkratio, “Revisión a la Evaluación II Plan de Acción de España Open Government Partnership. Febrero de 2016. <https://goo.gl/uq3noh>

<sup>4</sup> Transparencia Internacional España, “Recomendaciones y consideraciones de Transparencia Internacional España al Reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia” (2015), <http://goo.gl/q8BIAg>.

<sup>5</sup> Como ha sido solicitado en numerosos foros y documentos por OSC como Transparencia Internacional España, Civio, y Access-Info Europe desde antes de comenzar la tramitación de la ley de transparencia.

<sup>6</sup> El Mundo, “El Portal de la Transparencia recibe 629 peticiones de información en un mes”, n.º 12, enero del 2015 (2015), <http://g-oo.gl/EaFIDZ>.

<sup>7</sup> Irene Castro, “El Gobierno deja caer en el olvido el Portal de la Transparencia”, *El Diario*, 1 de marzo del 2015.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, “Informe de Situación. Portal de la Transparencia” (2015).

<sup>10</sup> Castro, “El Gobierno deja caer en el olvido el Portal de la Transparencia”.

<sup>11</sup> “Informe Ejecutivo Portal de la Transparencia” 15 de octubre del 2015 (acceso a la portada del documento en la URL. <https://goo.gl/uq3noh>).

<sup>12</sup> “Entrevista en profundidad a Eva Belmonte y a David Cabo, de Civio Fundación Ciudadana, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”, entrevista en profundidad realizada por Cruz-Rubio, César, n.º 13, octubre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>13</sup> Los varios enlaces a las notas periodísticas que desarrollaron esta opinión y su análisis pueden hallarse en el TL Twitter indicando el hashtag #OpenGovSpain ([www.twitter.com/#OpenGovSpain](http://www.twitter.com/#OpenGovSpain)) comprendidas entre noviembre del 2014 y junio del 2015. Castro, “El Gobierno deja caer en el olvido el Portal de la Transparencia”, 1 de marzo del 2015. El Diario <http://goo.gl/eWpMPI>

<sup>14</sup> De acuerdo con el informe sobre la campaña de publicidad de la ley de transparencia, documento entregado en mano al investigador MRI en octubre del 2015 (URL. <https://goo.gl/uq3noh>), se señala que se invirtieron 30.000 euros más IVA en creatividad y otros 466.000 euros más IVA en compra de espacios en medios (anuncios en televisión, radio, prensa e internet, durante una semana, entre el 23 y el 30 de marzo del 2015).

<sup>15</sup> “Informe Ejecutivo Portal de Transparencia”, 15 de octubre del 2015, (acceso a la portada del documento en la URL. <https://goo.gl/uq3noh>)

<sup>16</sup> El gobierno indicó con posterioridad, que durante la ronda de entrevistas se le entregó al investigador IRM esta información en mano y clasificada como confidencial, con el fin de asegurarse que no la hiciera pública antes de su aparición en el Portal de la Transparencia.

<sup>17</sup> “Entrevista en profundidad a Esther Arizmendi, presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”, entrevista en profundidad realidad por Cruz-Rubio, César, n.º 20, octubre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>18</sup> Access-Info Europe, “Comentarios y recomendaciones al borrador del II Plan de Acción de España de Gobierno Abierto”.

<sup>19</sup> Lo hizo indicando que el Portal de la Transparencia no contiene información sobre cómo realizar solicitudes al margen del portal mismo, que los mecanismos para solicitar información a través del portal son extremadamente complejos y excluyentes, y que no debería exigirse la presentación de un DNI (documento de identidad) para solicitar información. Ver Access-Info Europe, “El Defensor del Pueblo reconoce que el Portal de la Transparencia puede tener un efecto disuasorio sobre el derecho de acceso a la información”, <http://www.access-info.org/es/esp-es/15451>.

<sup>20</sup> Defensor del Pueblo, “Recomendación Fecha 22/09/2015, Acceso a la información pública a través de correo electrónico”, n.º 22, septiembre del 2015 (2015), <https://goo.gl/gKUCFO>.

<sup>21</sup> Este nuevo sistema de identificación convivirá con los que ya están funcionando. Ver Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, “Borrador del Informe de Autoevaluación. II Plan de Acción de España en Gobierno Abierto. (Anexos)”, (Madrid: Ministerio de la Presidencia, 2015), y “Entrevista a Victoria Figueroa, Directora de la OTAI Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información, a propósito de la autoevaluación del gobierno del II Plan de acción de España en Gobierno Abierto”, entrevista realizada por Cruz-Rubio, César, n.º 16, octubre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>22</sup> Se trataría de un trato discriminatorio, pues este retraso se produce en el acceso de aquellos ciudadanos que optan por los medios electrónicos (en específico, el formulario del Portal de la Transparencia) frente a los que ejercen su derecho a acceso a la información por los medios convencionales. CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”, n.º 6, octubre del 2015 (2015), <http://goo.gl/kOuY7Q>.

<sup>23</sup> Previendo esta situación, y de acuerdo con la entrevista realizada con la OTAI, todos los días, por la noche, se hace un análisis de los registros en busca de enlaces rotos cuya identificación y subsanación se corrige de forma periódica. Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, “Borrador del Informe de Autoevaluación. II Plan de Acción de España en Gobierno Abierto. (Anexos)”, y “Entrevista a Victoria Figueroa, Directora de la OTAI Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información, a propósito de la autoevaluación del gobierno del II Plan de acción de España en Gobierno Abierto”.

<sup>24</sup> S. Jiménez, “El Portal de la Transparencia (I): Presentación general” (2015), <http://goo.gl/DyczGo>.

<sup>25</sup> Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Gobierno de España, “Portal de la Transparencia. Informe Ejecutivo Portal de Transparencia (información confidencial)” (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>26</sup> Entrevista Civio.

<sup>27</sup> Cabe destacar que, Fundación Civio y Access Info informaron en diciembre de 2015 del cierre del servicio en dentro de la web “tu derecho a saber”. En su opinión, “la restricción por parte de las administraciones del derecho a solicitar información, exigiendo a los ciudadanos identificarse mediante sistemas complejos -como el certificado digital o el DNI electrónico- y en decenas de portales con distintas diferentes características técnicas”, motivó esa decisión.

<sup>28</sup> CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”.

<sup>29</sup> Jiménez, “El portal de transparencia (I): Presentación general”.

<sup>30</sup> Por ejemplo, uno de los participantes de la encuesta *on-line* del investigador MRI señaló que resulta necesario que se empiecen a desarrollar metodologías de participación y se comience a incluir a la ciudadanía en la elaboración tanto de las políticas como de los servicios públicos sobre los que se implementan estas.

<sup>31</sup> Defensor del Pueblo, “Recomendación Fecha 22/09/2015, Acceso a la información pública a través de correo electrónico”.

<sup>32</sup> “Entrevista en profundidad a Esther Arizmendi, presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”.

---

<sup>33</sup> En atención a la observación del CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”.

<sup>34</sup> Con posterioridad a la fecha de elaboración de este informe, el investigador IRM constató que, desde enero de 2016, los datos y las estadísticas del portal de la transparencia se encuentran publicados en PDF ya con un carácter mensual y donde los mismos comienzan a ofrecer más información y con más detalle sobre las visitas, las consultas y los datos de actividad del portal: <http://goo.gl/o4UZlb>

<sup>35</sup> Puede decirse que los portales de transparencia atienden las necesidades en materia de derecho de acceso y de publicidad activa, mientras que los portales de gobierno abierto incluyen, además, funcionalidades en la dimensión participativa. Algunas otras perspectivas para distinguir entre portales de transparencia y de gobierno abierto incluyen la funcionalidad de portal de datos abiertos.

## 2: Portal de archivos españoles PARES

Texto del compromiso del plan de acción:

*El Portal PARES es un proyecto destinado a la difusión en Internet del patrimonio histórico documental español conservado en su red de centros y ofrece un acceso libre y gratuito a investigadores y a cualquier ciudadano interesado en acceder a los documentos con imágenes digitalizadas de los Archivos Españoles. En este ámbito, se están llevando a cabo actuaciones en diferentes aspectos. Por un lado, para la **(1)** adecuación a las directivas técnicas europeas e internacionales en materia de interoperabilidad entre sistemas de información archivística. En segundo lugar, **(2)** la reingeniería del proceso de descripción archivística para mejorar la integración de las bases de datos archivísticas y mejorar el rendimiento en el acceso a la información a través de Internet.*

*En tercer lugar, la **(3)** adaptación de las descripciones archivísticas de fondos archivísticos contemporáneos de períodos recientes a las exigencias de la normativa en materia de Protección de Datos.*

*Asimismo, se incorporan herramientas electrónicas integradas para la gestión de los servicios públicos de los archivos del Estado y se incluyen medidas para **(4)** la incorporación de los servicios de información archivística a las últimas generaciones de redes sociales. Por último, se incorporan estrategias automatizadas de búsqueda multilingüe en español, inglés, francés y en las lenguas cooficiales del Estado español en el Portal.*

Institución responsable: Secretaría de Estado de Cultura; Dirección General de Bellas Arte y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas; Subdirección General de los Archivos Estatales.

Instituciones de apoyo: Subdirección General TIC de la Secretaría de Estado de Cultura.

Fecha de inicio: 1/3/2014

Fecha de cierre: 30/6/15

**Nota editorial: El investigador MRI identificó cuatro hitos para este compromiso, en arreglo a aquellos identificados en el plan de acción y los subrayó en el texto anterior y los numeró entre paréntesis.**

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
EN TOTAL			✓		✓						✓					✓
1. Interoperabilidad del sistema			✓		✓						✓					✓
2. Descripción archivística para integración de bases de datos			✓		✓						✓					✓
3. Descripciones adaptadas a Protección de Datos			✓		✓						✓					✓
4. Redes sociales y búsqueda multilingüe			✓		✓						✓					✓

**Nota: Según los criterios vigentes hasta el 2014, este compromiso habría sido clasificado como estelar, ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la OGP, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue sustantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos estelares, en el 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyó los compromisos de impacto potencial moderado y consideró como candidatos a esta calificación solo los compromisos transformadores.**

### ¿Qué pasó?

El portal de archivos españoles PARES representa el esfuerzo del Gobierno de España en materia de difusión del patrimonio documental histórico.<sup>1</sup> El proyecto nació en mayo del 2007 y en la actualidad alberga, para libre acceso, millones de fichas documentales (unidades de descripción), documentos en imágenes digitalizadas de los distintos archivos documentales de fondos públicos y privados del acervo documental español (<http://pares.mcu.es/>). Para octubre del 2015, PARES contaba con más de 8,5 millones de registros (unidades de descripción) en bases de datos, 33,8 millones de páginas digitalizadas en jpg.<sup>2</sup>

De un modo general, este compromiso implica avances en materia de interoperabilidad. Los compromisos señalados implican la mejora de sus servicios entre los distintos acervos digitales de la red de centros vinculados a PARES en relación con la plataforma europea APEx (que da, a su vez, continuidad al proyecto APEnet<sup>3</sup>). También implican el ajuste de algunos contenidos más recientes en arreglo y observancia a la ley de protección de datos vigente.

El portal PARES es referente internacional a nivel archivístico<sup>4</sup> y cuenta con una comunidad muy importante en internet, que supera los 447.000 usuarios virtuales.<sup>5</sup> El portal se estructura en tres ejes estratégicos:

1. Difusión de información pública en internet de libre acceso, dotada de multilingüismo y georreferenciada, pues se trata de información categorizada y asociada a un contexto.
2. Creación de datos e información normalizada a estándares internacionales basados en *Linked Open Data*, que sirve al mismo tiempo para la interoperabilidad con otros sistemas de información.
3. Gestión electrónica de los servicios públicos archivísticos (visitas presenciales, consultas directas de documentos).

De acuerdo con la autoevaluación del Gobierno, el compromiso se da por completado en sus hitos. Responde a la necesidad de mejorar las herramientas con que cuenta el Sistema de Información de Archivos Estatales, de manera que sean homologables en el ámbito internacional y permitan mejorar la difusión documental en cualquiera de los idiomas oficiales del Estado español y en las principales lenguas de comunicación internacional. Durante la ronda de entrevistas con el Gobierno, el investigador MRI pudo constatar lo siguiente:

- Sobre la adaptación de algunos de los contenidos a las exigencias legales en protección de datos o sujetas a derechos de propiedad intelectual, hay unos mecanismos de catalogación con una nueva interfaz de búsqueda que permiten ofrecer la información catalográfica más reciente. Asimismo, garantizan la protección de datos personales en los registros y limitan el acceso a aquellos documentos o partes de documentos sujetos a otros derechos.<sup>6</sup>
- Sobre el apoyo a la gestión de PARES usando las redes sociales, en la ronda de entrevistas con el Gobierno se informó del incremento en el uso de la cuenta de Twitter y en el volumen de seguidores del 14 de octubre del 2014, de cero a más de 6.000 (@ArchivosEst) para octubre del 2015. También cuenta con un perfil activo en Facebook con más de 12.000 *me gusta* en octubre del 2015. Desde estas redes, según el Gobierno, “se recibe y atiende la respuesta de los usuarios, que es fundamentalmente para la mejora del servicio del portal”. El investigador revisó estos perfiles activos y puede constatar que han servido, en general, para la promoción de los servicios, contenidos y actividades de PARES y para atender consultas específicas de los usuarios.

### Relevancia

Aunque el avance histórico de PARES ha sido muy considerable, se trata de una iniciativa que nació hace ocho años. Su avance tendría que ver con las mejoras en la interoperabilidad expuestas en el compromiso y con procesos de mejora continua característicos de este tipo de portales archivísticos.

OSC como Access-Info Europe o Civio señalan que iniciativas como PARES afectan de forma sectorial y no lo tratan de forma conjunta a la implementación del gobierno abierto. Sin embargo, el “impacto potencial” de los compromisos se considera en su área de política pública. Por otro lado, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), órgano del Gobierno adscrito al Ministerio de la Presidencia, señaló en sus comentarios que PARES es de impacto limitado para la participación de los ciudadanos en la consideración de los asuntos públicos,<sup>7</sup> argumentando que la incorporación de nuevos servicios en PARES podría tener un mayor impacto para el gobierno abierto, como aquellos para la gestión electrónica de archivos intermedios y centrales. La OSC Openkratio destaca que las funcionalidades del catálogo PARES impiden la descarga de

listados completos en donde figurasen clasificados y descritos todos los recursos que figuran en dicho Portal.<sup>8</sup>

Por ello, el investigador MRI valora este compromiso como de impacto potencial moderado para aumentar el uso y aprovechamiento del sistema de archivos españoles. Una cuestión importante es que, de acuerdo con la entrevista con funcionarios de PARES, el proceso de catalogación de la información archivística padece un gran retraso histórico, pues es extremadamente lento y actualmente no está catalogado ni el 20% del total, estimado en un total de 300.000 metros lineales de documentos.<sup>9</sup>

### Recomendaciones

Si se desea profundizar en el desarrollo de este compromiso vinculado con una mayor transparencia pública, el investigador MRI recomienda redoblar esfuerzos y profundizar (bien con el fortalecimiento de la capacidad instalada existente o con el apoyo y las alianzas con empresas u OSC) en la catalogación y digitalización de la información archivística pendiente. También recomienda que, en el proceso de digitalización, se tome en todo momento en cuenta la prioridad de que la información archivística virtualizada pueda ofrecerse, siempre que sea posible por sus características, en formato legible para las máquinas. Se recomienda atender la propuesta del CEPC de avanzar en la futura incorporación de nuevos servicios para la gestión electrónica de archivos intermedios y centrales. Así podrían conectarse los archivos históricos con los repositorios de la administración electrónica, acción que, según el informe de autoevaluación del Gobierno podría realizarse en un horizonte temporal de dos años. Finalmente, se recomienda mejorar las funcionalidades de PARES para permitir la descarga de listados en formatos reutilizables y detallados con la información del Catálogo.

---

<sup>1</sup> Ver PARES, “Vídeo promocional Portal de Archivos Españoles PARES” (2010), [https://www.youtube.com/watch?v=9hbFV7yk\\_8o](https://www.youtube.com/watch?v=9hbFV7yk_8o).

<sup>2</sup> Portal de Archivos Españoles PARES. Informe de indicadores estadísticos 2015. Actualizado a 15 de octubre del 2015. Acceso desde <http://goo.gl/r6p7U8>

<sup>3</sup> Ver URL: <http://www.apex-project.eu/index.php/en/about-apex>

<sup>4</sup> Sobre las principales magnitudes del portal, se indica en la autoevaluación que para el 2014 tuvo 22,8 millones de consultas realizadas por más de 447.000 usuarios diferentes en casi 990.000 sesiones de trabajo.

<sup>5</sup> Portal de Archivos Españoles PARES. Informe de indicadores estadísticos 2015. Actualizado a 15 de octubre del 2015 <http://goo.gl/r6p7U8>

<sup>6</sup> Véase también “Entrevista realizada a funcionarios responsables del Portal de Archivos Españoles PARES, a propósito de la autoevaluación del Gobierno del II Plan de acción de España en Gobierno Abierto” entrevista realizada por Cruz-Rubio, César, n.º 16, octubre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>7</sup> CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”.

<sup>8</sup> Openkratio, “Revisión a la Evaluación II Plan de Acción de España Open Government Partnership. Febrero de 2016. <https://goo.gl/uq3noh>

<sup>9</sup> Ello sin contar, por ejemplo, con el considerable volumen de archivos de defensa y relaciones exteriores, que no está considerado en este cálculo y cuyo tratamiento está fuera de PARES. “Entrevista realizada a funcionarios responsables del Portal de Archivos Españoles PARES, a propósito de la autoevaluación del Gobierno del II Plan de acción de España en Gobierno Abierto”.

### 3: Recursos educativos abiertos

Texto del compromiso del plan de acción:

*La iniciativa se enmarca en el cumplimiento de los objetivos de la Declaración de la UNESCO de París de 2012 sobre recursos educativos abiertos. Además, la iniciativa de la Comisión Europea, Opening UP Education tiene entre sus objetivos dos directamente relacionados: por un lado, fomentar el uso compartido de los Recursos Educativos Abiertos y, por otro, aumentar su uso, garantizando así que los materiales producidos con financiación pública sean accesibles a todos. Por su parte, el Plan de Cultura Digital en la Escuela del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) contempla cinco líneas prioritarias de trabajo en colaboración con las comunidades autónomas, y una de ellas es el desarrollo de un espacio común de recursos educativos en abierto.*

*Una de las medidas del MECD en este marco es el **(1)** desarrollo del espacio Procomún de recursos educativos en abierto mediante la evolución de la plataforma actual (Agrega), a través de la mejora de su usabilidad y la inclusión de lógica de red social con el fin de incrementar la participación de la comunidad educativa. En este espacio estarán accesibles todos los recursos creados por las administraciones educativas, permitiendo además que los profesores y toda la comunidad educativa puedan incorporar contenidos creados por ellos mismos. **(2)** La segunda medida es el desarrollo y puesta en marcha de dos cursos masivos on-line y abiertos (MOOC) para docentes: Entornos personales de aprendizaje y Aprendizaje basado en proyectos. Asimismo, se prevé el desarrollo y puesta en marcha de un MOOC para familias, y de varios sobre competencias básicas para docentes.*

Institución responsable: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado.

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: 1/3/2014

Fecha de cierre: 31/12/15

Nota editorial: El investigador MRI identificó dos hitos, en arreglo a aquellos identificados en el plan de acción, los subrayó en el texto anterior y los numeró entre paréntesis.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
EN TOTAL				✓	✓			✓			✓				✓	
1. Espacio Procomún				✓	✓			✓			✓				✓	
2. Dos MOOC			✓		No está clara					✓					✓	

**Nota: Según los criterios vigentes hasta el 2014, este compromiso habría sido clasificado como estelar, ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la OGP, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue sustantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos estelares, en el 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyó los compromisos de impacto potencial moderado y consideró como candidatos a esta calificación solo los compromisos transformadores.**

### *¿Qué pasó?*

El primer hito de este compromiso consiste en implementar mejoras en la plataforma Procomún sobre la base de su predecesora, llamada Agrega. La principal diferencia entre ambas plataformas es que Procomún se inserta en una lógica de red social y que la catalogación e incorporación de recursos en Agrega estaba moderada, mientras que en Procomún cualquier usuario registrado puede incorporar sus recursos educativos. El objetivo de Agrega era la conexión de las distintas bases de datos de recursos educativos abiertos (REA) del país. Procomún articula la línea de trabajo estratégica del Ministerio de Educación en colaboración con las comunidades autónomas y está orientada a desarrollar espacios educativos comunes usando las TIC.

Para septiembre del 2014, una versión de prueba de esta plataforma estaba disponible y operativa. De acuerdo con el informe de autoevaluación, la primera versión de Procomún se publicó en enero del 2015. Como un recurso más de EducaLab,<sup>1</sup> Procomún es un espacio colaborativo integrado para compartir recursos educativos, que opera en una lógica de red social temática<sup>2</sup> y que abre espacio para que los miembros de la comunidad educativa puedan compartir estos recursos y tener acceso a gratuito a aquellos generados con dinero público. En el informe de autoevaluación se señala que al mismo tiempo que se lanzó la plataforma, se publicaron en ella los recursos educativos que estaban disponibles en el nodo Agrega del MECD y además los recursos de los nodos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Euskadi y Madrid.

De acuerdo con el informe de autoevaluación, la red Procomún supera los 10.500 usuarios organizados en 117 comunidades (grupos) de aprendizaje.<sup>3</sup> Cuenta con más de 98.000 recursos educativos, y el portal tiene unas 70.300 visitas mensuales.

Sin embargo, como aspecto que no ha permitido el avance completo de este compromiso, se informó al investigador MRI en la ronda de entrevistas con los funcionarios del Gobierno de que solo las tres comunidades autónomas citadas habían demostrado una implicación más comprometida con Procomún, siendo estas mismas las únicas que habían incorporado sus respectivos recursos educativos dentro del repositorio.

Como medida de mejora adicional, se informó también durante la ronda de entrevistas de que Procomún podrá integrar próximamente en su repositorio aquellos recursos educativos que están ya catalogados por la Biblioteca Nacional (<http://catalogo.bne.es/>).

Las acciones del segundo hito se implementaron durante el 2014 y el 2015. Durante el 2014, el Instituto Nacional de Tecnologías y de Formación del Profesorado (INTEF) informó de 20.000 participantes registrados en los cursos masivos y abiertos *on-line* (MOOC) organizados ese año, y para el 2015 se prevé la realización de diez nuevos MOOC en una nueva plataforma alojada en <http://mooc.educalab.es/>.<sup>4</sup>

### *Relevancia*

Poner a disposición de los usuarios recursos educativos en abierto es, sin duda, importante como medio para articular espacios virtuales permanentes en donde compartir información y experiencias para mejorar el proceso de enseñanza-

aprendizaje, pues favorece la colaboración entre actores del sector, el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo conjunto de actividades docentes. Ello se refleja adecuadamente en la declaración de la UNESCO del 2012 sobre la materia,<sup>5</sup> y en la iniciativa de la Unión Europea *Opening Up the Education*,<sup>6</sup> que han sustentado y dado pie al desarrollo de Procomún como herramienta. La formación de espacios virtuales temáticos que permitan la implicación ciudadana en su desarrollo es también muy relevante para la educación y como medio auxiliar para la ampliación del espacio cívico.

No obstante, su impacto potencial para abrir el gobierno es más limitado. Incidir en un mayor acceso a recursos educativos no tiene una trascendencia para lograr una mayor transparencia pública, posibilitar un mayor control social o una rendición pública de cuentas. Sí lo tendría, por ejemplo, si a través de la plataforma que comparte contenidos en la red Procomún se apoyaran procesos participativos asociados a debatir, definir o analizar políticas educativas, o permitiera dar seguimiento, ejercer cierto control social o realizar evaluaciones ciudadanas en proyectos educativos en marcha. Aunque el avance de Procomún es importante para la educación, de acuerdo con las OSC como Civio, este tipo de iniciativas afectan de forma sectorial, no abordan de forma conjunta la implementación del gobierno abierto ni suponen mejoras en términos de transparencia pública y rendición de cuentas. El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), por su parte, considera que esta medida posee un impacto limitado para la participación de los ciudadanos en la consideración de los asuntos públicos.<sup>7</sup> Cabe mencionar también que el propio Ministerio de Educación, en sus aportes a este informe, destacó que aunque los MOOC tienen como objetivo la formación docente en metodologías activas y tendencias educativas, estas herramientas no están pensados para generar una mayor transparencia sobre lo que el gobierno hace en materia educativa, aunque pueden entenderse como un reflejo de lo que se hace en materia de formación del profesorado.

Así definido el compromiso y sus hitos, el investigador considera que el compromiso tiene impacto potencial moderado para el sector educativo, aunque más bajo en el desarrollo del gobierno abierto.

### **Recomendaciones**

A fin de avanzar hacia el gobierno abierto se recomienda que los compromisos y sus hitos se orienten hacia una mayor transparencia pública sobre lo que el Gobierno hace en materia educativa; que abra espacios para que ciudadanos, expertos, sociedad civil y Gobierno debatan y hagan propuestas sobre las políticas educativas puestas en marcha, y que aprovechen las TIC a fin de favorecer el desarrollo de mecanismos para mejorar la rendición pública de cuentas del sistema educativo.

Dado que este espacio Procomún tiene unos objetivos bien establecidos, tanto el investigador MRI como las OSC consultadas no ofrecen recomendaciones directamente relacionadas con este compromiso para incluir en el próximo plan. No obstante, se recomienda que, en el marco de las atribuciones propias de las entidades del Gobierno responsables y tomando como base los avances descritos en la autoevaluación, se avance en la inclusión de los REA de las comunidades autónomas faltantes como medio para consolidar la herramienta Procomún al nivel nacional. También se recomienda continuar avanzando en mejoras en la interoperabilidad de las plataformas de recursos, entre el espacio Procomún y la plataforma MOOC, como medio para potenciar su impacto mediante su uso integrado.

---

<sup>1</sup> Más información en la URL de EDUCALAB. <http://educalab.es/que-es-educalab>

<sup>2</sup> Educalab, "Vídeo promocional Procomún", vídeo, n.º Abril (2014), <https://goo.gl/6BPMWG>.

<sup>3</sup> “Comunidades en Procomún: buscar y participar”, vídeo, n.º Abril (2014), <https://goo.gl/2Ri6YF>.

<sup>4</sup> La temática y la información complementaria de los MOOC se puede consultar en <http://mooc.educalab.es/>

<sup>5</sup> La Declaración de París del 2012 sobre los REA se adoptó oficialmente en el Congreso Mundial de Recursos Educativos Abiertos llevado a cabo en la sede de la UNESCO en París en junio del 2012. Esta declaración “marca un hito para este movimiento en constante crecimiento y constituye una llamada a los gobiernos de todo el mundo para que doten de licencias abiertas los materiales educativos de uso público financiados por el Estado”. URL: <http://goo.gl/KvjRiO>

<sup>6</sup> Esta iniciativa de la Comisión Europea está descrita en la web <http://goo.gl/XXnTod>

<sup>7</sup> CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”.

#### 4: Accesibilidad a los microdatos del Sistema Nacional de Salud

Texto del compromiso del plan de acción:

*El objetivo es la puesta a disposición pública del Banco de Datos del SNS donde gratuitamente pueden descargarse los microdatos completos de las principales estadísticas. Asimismo, se procederá a la ampliación de este banco conforme se desarrollan nuevos sistemas de información.*

*El Banco de datos del SNS está accesible desde la web. La descarga de archivos es gratuita. Los datos se proporcionan anonimizados se acompañan de la información necesaria para su comprensión y uso. Los ficheros se clasifican en dos tipos: Acceso libre a ficheros anonimizados de microdato (que incluyen el Barómetro Sanitario, el Catálogo Nacional de Hospitales, el Catálogo de Centros de Atención Primaria del SNN, la Encuesta Europea de Salud en España EES; la Encuesta Nacional de Salud de España ENSE, la Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado ESCRI, que a su vez se ha incorporado dentro de la Estadística de Centros Sanitarios de Atención Especializada). Y Finalmente los ficheros de solicitud de acceso y extracción de datos (que incluyen el Índice Nacional de Defunciones IND; y el Registro de Altas CMBD de Hospitalización y Atención Ambulatoria Especializada.*

*Los datos estadísticos del periodo hasta el año 2012 están disponibles en Consulta Interactiva del SNS <http://pestadistico.inteligenciadegestion.msssi.es/>*

Institución responsable: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI).

Instituciones de apoyo: Instituto Nacional de Gestión Sanitaria; Instituto Nacional de Estadística.

Fecha de inicio: 1/1/2014

Fecha de cierre: 31/12/15

**Nota editorial: Por cuestiones de espacio, en este caso se ha editado el texto original del compromiso.**

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
			✓		✓			✓			✓					✓

**Nota: Según los criterios vigentes hasta el 2014, este compromiso habría sido clasificado como estelar, ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la OGP, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue sustantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos estelares, en el 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyó los compromisos de impacto potencial moderado y consideró como candidatos a esta calificación solo los compromisos transformadores.**

### ¿Qué pasó?

El avance de este compromiso se calificó en el borrador del Informe de Autoevaluación del Gobierno como sustancial; no obstante, el investigador MRI reconoce un avance completo en él. Ya en septiembre del 2014, el investigador MRI pudo comprobar que el servicio de entrega de información de microdatos sobre los datos liberados estaba completamente operativo y alojado en la URL (<http://www.msssi.gob.es/estadisticas/microdatos.do>). Esto permite afirmar que se trata de un compromiso ya en marcha antes del periodo de inicio de este segundo plan, aunque no se pudo corroborar, ni entonces ni durante la ronda de entrevistas, la fecha exacta de inicio de este servicio.<sup>1</sup> En aportaciones posteriores a este documento, el gobierno indicó que hay dificultad para determinar con precisión tal fecha, pues brindar información siempre ha sido una actividad constante en el ministerio, que hacerlo comenzó como una práctica dispersa que se realizaba desde las distintas unidades de información existentes antes de que se consolidara el servicio actual.

En la actualidad, en la web del MSSSI pueden encontrarse los siguientes microdatos:

- Barómetro Sanitario (BS, 17 años de registros, de 1996 al 2012).
- Catálogo Nacional de Hospitales (CNH, 19 años de microdatos, de 1995 al 2012).
- Catálogo de Centros de Atención Primaria del SNS que forma parte del Sistema de Información en Atención Primaria (SIAP, con registros desde el 2007 al 2013).
- Encuesta Europea de Salud en España (EES, para el año 2009).
- Encuesta Nacional de Salud de España (ENSE de 1987 al 2011).
- Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado (ESCRI, desde 1996 al 2009).
- La nueva Estadística de Centros Sanitarios de Atención Especializada en donde actualmente se incluye la ESCRI (del 2010 al 2012).

Durante la ronda de entrevistas, se indicó que el trabajo en el primer año de implementación ha sido, sobre todo, de actualización de la información existente, antes que de liberación de nuevos microdatos. También se señaló que en el Gobierno existe predisposición a liberar grandes volúmenes de datos del SNS. Sobre los microdatos no liberados pero disponibles (es decir, que son de acceso restringido), se encuentran aquellos del Índice Nacional Defunciones (IND, con 29 años de microdatos), cuya fuente original es el Ministerio de Justicia. Esta información se usa para depurar ficheros de historias clínicas y es de uso exclusivo para el sector sanitario. Durante la ronda de entrevistas, la responsable del Gobierno indicó que el MSSSI tiene la potestad de dar acceso a estos datos y que se ha podido dar acceso desde el 2013 al sector sanitario privado también.

También falta por liberar la información vinculada a las altas hospitalarias del Registro de Altas del Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD) de Hospitalización y Atención Ambulatoria Especializada (1997-2013), que no se han liberado por garantizar la defensa a la intimidad. Este tipo de información (la incluida en los ficheros llamados de solicitud de acceso y extracción de datos) se otorga previa petición y la información se entrega de forma personalizada de acuerdo con cada petición.

Como avances complementarios, el investigador MRI encontró dos sistemas relevantes, aunque no incluidos en el compromiso. El primero es resultado de un proyecto de Implantación y Soporte del Modelo de Indicadores y Ejes de Análisis de los Datos del Conjunto Mínimo Básico de Datos de Hospitalización del SNS (2001-2013) en colaboración con la Universidad de Cantabria. Para ello, se ha habilitado una web de indicadores y ejes de análisis (<http://www.icmbd.es/>). Cuenta con un servicio de

visualización de datos de las principales estadísticas de hospitalización del SNS, que permite la exportación de los datos en formatos reutilizables y la visualización gráfica de los valores e indicadores seleccionados.<sup>2</sup>El segundo es un repositorio relevante por su contenido, aunque no se trata de microdatos. Se llama Repertorio Básico de Estadísticas y Sistemas de Información Sanitaria de las Comunidades Autónomas (REBECA), el cual es muy útil para tener información básica y relevante del SNS al nivel subnacional.<sup>3</sup>

### Relevancia

Como señala el informe de autoevaluación, el acceso a los microdatos tiene especial relevancia para la investigación clínica y epidemiológica, y también para la evaluación de situaciones y actuaciones sanitarias a través de su explotación particular por parte de los ciudadanos y las instituciones interesadas. Los microdatos del SNS son, por ello, importantes como medio para la investigación, pero también para dar seguimiento al sistema en cuanto a las incidencias más relevantes.

Durante la ronda de entrevistas, el área del Gobierno responsable reconoció que vino muy bien (la inserción de este compromiso dentro del Plan de Acción), pues ello fue un incentivo para posicionar sus actividades al más alto nivel. Al preguntar sobre la implicación ciudadana en el desarrollo de este compromiso, el Gobierno respondió que los usuarios de los microdatos son escasos todavía, y se pueden agrupar en tres tipos: a) usuarios finales generales; b) reporteros e investigadores (indicadores clave), y c) usuarios de datos crudos (estos últimos considerados como *open data managers*), y que existe un buzón de correo electrónico de consultas o preguntas, las cuales son fundamentalmente técnicas (sobre los formatos de liberación de datos y sobre las posibles mejoras en la liberación).

Se trata de un compromiso de liberación de datos que ahonda en el acceso a la información pública, que ha contado con la paulatina implicación de las demás comunidades autónomas. Junto con esfuerzos de interoperabilidad de la historia clínica digital, son esfuerzos relevantes para consolidar el SNS español y su apertura de datos. El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), órgano del gobierno adscrito al Ministerio de la Presidencia, reconoce el carácter ejemplar del compromiso y señala que incorporar a los microdatos existentes los datos y registros de datos de las comunidades autónomas es del todo útil, y que “ulteriores planes de acción habrían de optar por incorporar más compromisos de esta naturaleza”.<sup>4</sup>

Aunque el compromiso no establece claramente las actividades que va a realizar, y que avanzó sobre una línea que ya existía antes, sí que define claramente sus objetivos, por ello se valora su nivel de especificidad como medio. Adicionalmente, el logro de este compromiso sería un paso significativo en la práctica de la política pública relevante, pero así definido tiene un alcance limitado, por lo que tiene un impacto potencial moderado. Ello no significa que gracias al avance de este compromiso se puedan definir con posterioridad otros compromisos con un impacto potencial transformador.

### Recomendaciones

Haciendo eco de recomendaciones vertidas por las OSC y en las entrevistas en profundidad, el investigador MRI recomienda:

- Avanzar en la liberación de datos, sobre todo aquellos específicamente vinculados a la gestión de la sanidad pública y del Sistema Nacional de Salud en su conjunto, para permitir una mayor transparencia del SNS y tener herramientas para combatir asimetrías, prácticas ilegales en el sector y permitir en este proceso la participación de ciudadanos y de profesionales. Esto es, desarrollar una política de liberación de datos del SNS atendiendo a las recomendaciones de iniciativas internacionales tales como la *Open Data Charter*,

profundizando en sus objetivos 5 y 6, referidos a potenciar procesos de apertura de datos con una mayor implicación ciudadana para la innovación y el desarrollo inclusivo (<http://opendatacharter.net/principles/>).

- Además, se recomienda avanzar en proyectos vinculados con la promoción de la visualización de datos del SNS, como el proyecto de Implantación y Soporte del Modelo de Indicadores y Ejes de Análisis de los Datos del Conjunto Mínimo Básico de Datos de Hospitalización del SNS antes descrito, a fin de profundizar en esta vía como medio para fomentar de forma colaborativa una mayor transparencia del Sistema Nacional de Salud en su conjunto.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> El 12 septiembre del 2014, el investigador MRI remitió un correo electrónico en el que solicitaba información sobre fechas de inicio de servicio, para conocer exactamente cuándo se abrió este servicio. En la ronda de entrevistas con el Gobierno se volvió a solicitar el dato, pero este no se entregó. El investigador MRI cree que se trata de un servicio que ya estaba en funcionamiento desde hace varios años.

<sup>2</sup> Ver proyecto de Implantación y Soporte del Modelo de Indicadores y Ejes de Análisis de los Datos del Conjunto Mínimo Básico de Datos de Hospitalización del SNS (2001-2013) en la URL: <http://www.icmbd.es>

<sup>3</sup> Repertorio Básico de Estadísticas y Sistemas de Información Sanitaria de las Comunidades Autónomas. <http://goo.gl/yOjxfQ>

<sup>4</sup> CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”.

<sup>5</sup> Cabe mencionar que, durante el proceso de preparación de este informe, se avanzó en esta dirección, pues se puso en funcionamiento un servicio de consulta en línea de los Indicadores Clave del SNS (URL: <http://inclasns.msssi.es/>) con los 274 indicadores que se consideran más relevantes para entender el sistema público de salud, su funcionamiento y los factores que influyen. Aunque no se trata de un logro en materia de visualización, este servicio permite la consulta desde la web y observar cambios y tendencias en el sector desde 1990.

## 5: Acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización

Texto del compromiso del plan de acción:

*Actualmente, las Administraciones Públicas españolas están obligadas a dar acceso a la información geográfica que generan mediante servicios web interoperables normalizados que se integran en Infraestructuras de Información Geográfica. A través del sitio web [www.ign.es](http://www.ign.es) y mediante servicios web interoperables de información geográfica accesibles por geoportales y aplicaciones cliente, se facilita el acceso a casi toda la información producida por el Instituto Geográfico Nacional, y es posible la descarga de la misma a través del sitio web <http://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas>*

*Además de incidir en la normalización y estandarización de la información geográfica y de los servicios interoperables basados en la misma, el Centro Nacional de Información Geográfica (1) optimizará y potenciará el acceso a los datos y servicios que proporciona, especialmente (2) facilitando la colaboración público-privada y la creación de cadena de servicios web de valor añadido, con intervención del sector empresarial y profesional, orientados a grupos de usuarios específicos, de los cuales ya existen ejemplos concretos, en el campo de la planificación de rutas turísticas y deportivas, o de itinerarios de viaje y turismo.*

Institución responsable: Ministerio de Fomento; Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)

Instituciones de apoyo: Otros departamentos ministeriales generadores de información geográfica, como la Dirección General del Catastro, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Grupo de Trabajo de Datos Espaciales de España (GTIDEE)

Fecha de inicio: 1/3/2014

Fecha de cierre: 31/12/15

**Nota editorial: El investigador MRI identificó dos hitos para este compromiso, los subrayó en el texto anterior y los numeró entre paréntesis.**

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
EN TOTAL			✓		✓	✓		✓			✓				✓	
1. Acceso a datos del CNIG			✓		✓			✓			✓				✓	
2. Colaboración público-privada			✓		✓	✓		✓			✓		✓			

**Nota: Según los criterios vigentes hasta el 2014, este compromiso habría sido clasificado como estelar, ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la OGP, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue sustantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar**

**de los compromisos estelares, en el 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyó los compromisos de impacto potencial moderado y consideró como candidatos a esta calificación solo los compromisos transformadores.**

### ¿Qué pasó?

De acuerdo con la información de autoevaluación, el avance de la información geográfica en España previo a este compromiso es digno de mención. En el ámbito nacional, todas las comunidades autónomas tienen geoportales en donde se da publicidad a más de 200 servicios de visualización de información geográfica, 50 catálogos de datos y 300 servicios de descargas, y en donde el CNIG sirve más de 250 millones de teselas (imágenes de 256× 256 píxeles) y más de 20Tb de datos geográficos al mes, a través de su centro de descargas.

A pesar de estos logros, un reto importante se vincula con la creación de bases de datos de información de referencia. Con ello, el objetivo es la generación de información geográfica a fin de cartografiar objetos multidisciplinares (es decir, que además de información geográfica incluya información sobre infraestructuras y facilidades en educación, salud, justicia, etc.). Es un proceso de *back office* que implica cambiar desde cero la forma previa de cartografiar, en atención a las directivas INSPIRE sobre la Infraestructura para la información Espacial en Europa<sup>1</sup> y a la ley sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica LISIGE.<sup>2</sup>

Así, la meta de este compromiso fue avanzar en la optimización y potenciación del acceso a datos y servicios que genera el CNIG, incorporando elementos de colaboración público-privada. Durante la ronda de entrevistas con el Gobierno se informó de que las medidas de optimización de la información llevadas a cabo forman parte de un proceso más complejo en donde hay muchas tareas abiertas y donde es mejor hablar de un proceso continuo de mejora antes que de hitos más específicos. A fin de detallar los avances, se comentó que el servicio de información geográfica se distribuye de tres maneras:

1. La descarga de ficheros y mapas.
  - a. En ella se están llevando a cabo dos medidas para facilitar a los usuarios que descarguen información (a través de descargas múltiples de archivos muy pesados, algo que antes no era posible). Este servicio disparó su uso al hacerse gratuito y posibilitar la multidescarga. Asociado a esto, se ha suprimido el requisito del registro previo como medida de una nueva política de apertura.
2. Distribución de mapas en papel, mediante compra en tienda, en la que no ha habido cambios.
3. Servicios web: la directiva INSPIRE determina cómo proporcionar esta información a través del servicio web (entrega de teselas).
  - a. Los servicios son totalmente gratuitos; en ellos no se compra o descarga la información, sino que se *usa* la información geográfica como recurso en la nube, de forma gratuita y abierta.
  - b. Se informó de que no es fácil saber cuántas aplicaciones web se han desarrollado a través del uso de esta información. Sin embargo, el Gobierno informó de algunos ejemplos ya lanzados, como el geoportal de hidrocarburos,<sup>3</sup> la app Guía de Playas<sup>4</sup> y la georreferenciación de todas las actuaciones de conservación derivadas de Ley de Patrimonio Histórico.<sup>5</sup>

Sobre el segundo hito concreto de medidas de colaboración público-privada (CPP) para activar la cadena de valor, el Gobierno reconoció que es el reto sobre el que menos se ha logrado incidir y, por tanto, su avance es incipiente. Comunicó que se estaban llevando a cabo medidas publicitarias o promocionales, cuya estrategia ha sido orientar acciones

para acercar los servicios geográficos no a los usuarios finales, sino a los ingenieros y firmas de *software* (sector infomediario) que usan información geográfica. El objetivo, entonces, ha sido promover el uso de esta información desde nuevos desarrollos de programas o aplicaciones diversas. En este contexto, se comunica que la red de empresas, funcionarios y universidades del sector llamada Grupo de Trabajo de Datos Espaciales (GTIDEE) es bastante activo. Cuenta con más de 400 personas, y bajo su manto se celebran dos o tres reuniones al año y una jornada o evento anual de tres días, en el que se hace *networking* y se comparten avances experimentados en el sector.<sup>6</sup>

### Relevancia

De acuerdo con el Gobierno, facilitar el acceso a la información geográfica y mejorar su reutilización puede conllevar una mayor transparencia, debido a que, con su uso, es posible dar seguimiento a cómo las políticas públicas tienen incidencia sobre el territorio que se habita (en materia de inversiones públicas, el uso de suelo, etc.). Es un componente de infraestructura clave para el desarrollo de otras iniciativas basadas en el uso de datos abiertos y en la creación de cadenas de valor añadido.

El investigador MRI considera, no obstante, que potenciar o mejorar este sistema ahonda en el camino correcto, avanza sobre sistemas ya en marcha y es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante, pero su alcance no es de tipo transformador, sino limitado. Por ello se valora este compromiso de impacto potencial moderado.

Adicionalmente, aunque el compromiso es clave y ya ha comenzado a generar algunos avances por parte del Gobierno, no está aún desarrollado en su plenitud ni se ha logrado conectar adecuadamente con otros actores. El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), por su parte, considera muy positiva la implicación de las comunidades autónomas y los esfuerzos de coordinación entre estas y el Estado. No obstante, señala que la forma en que está planteado este compromiso es poco precisa, tomando en cuenta que se trata de una medida ya en funcionamiento durante la elaboración del II Plan de Acción.<sup>7</sup>

### Recomendaciones

Se recomienda renovar esfuerzos para el desarrollo de estrategias colaborativas para potenciar la cadena de valor añadido en el uso de la información geográfica en el marco del trabajo del GTIDEE, con la finalidad de aprovechar esta red de actores y explorar las posibilidades de su ampliación. Detectar buenas prácticas en otros países es un buen punto de inicio para las propuestas. Otra iniciativa podría ser abrir un concurso de proyectos para encontrar la mejor propuesta de desarrollo y uso de información geográfica. En él podrían competir universidades o comunidades autónomas con el apoyo concertado de empresas, así como estimular el desarrollo de proyectos empresariales o con CPP con la participación de universidades y miembros de la red GTIDEE, en el ámbito nacional o internacional. Mediante laboratorios o grupos abiertos, los concursos podrían orientarse a mejorar la transparencia de las actuaciones relacionadas, por ejemplo, con el uso de suelo, la obra pública, subvenciones y ayudas públicas georreferenciables, etc. Estos proyectos podrían desarrollarse con la activa participación de los actores del GTIDEE y como parte consustancial de su actividad, y ayudarían a definir una agenda de geolocalización más abierta y colaborativa para España.

---

<sup>1</sup> Directiva sobre la Infraestructura para la Información Espacial en Europa <http://www.idee.es/europeo-inspire> El informe más reciente sobre la aplicación de esta directiva por parte de España puede encontrarse en la URL <http://goo.gl/uVu33B>

<sup>2</sup> La Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España. <http://www.idee.es/web/guest/espanol-lisige>

<sup>3</sup> <http://www.geoportalgasolineras.es/> ofrece información sobre las gasolineras de toda España, con el precio del carburante por gasolinera actualizado cada hora.

<sup>4</sup> <http://www.magrama.gob.es/es/costas/servicios/appguiplayas.aspx> ofrece información de interés como, por ejemplo: descripción, accesos y servicios de cada playa, información meteorológica, aspectos medioambientales de entorno, puertos deportivos cercanos, entre otros datos.

<sup>5</sup> <http://patrimoniohistorico.fomento.es/> en donde se pueden visualizar geolocalizadas las actuaciones sometidas a esta ley con la información asociada a ella.

<sup>6</sup> Puede consultar información sobre las reuniones en la URL <http://www.idee.es/reuniones>

<sup>7</sup> CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”.

## 6: Apertura y reutilización de la información del sector público (RISP)

Texto del compromiso del plan de acción:

*El programa de apertura de la información y su reutilización en el sector público recoge las medidas: **(1)** Promoción de la cultura de la apertura y reutilización de la información dentro del sector público, **(2)** consolidación y evolución del catálogo nacional de información del sector público (www.datos.gob.es), **(3)** acciones de asesoramiento y soporte a entidades públicas entorno a la apertura de información, actuaciones de análisis, seguimiento, reporte y difusión. Estas medidas forman parte del Eje III del Plan de Impulso de la Economía Digital y los Contenidos Digitales, uno de los planes operativos para el desarrollo de la Agenda Digital para España. Puede encontrarse detalle de los objetivos, acciones y calendario de cada medida dentro del plan mencionado.*

*Adicionalmente, se realizará la **(4)** transposición al marco legal Español de la Directiva 37/2013 de la Unión Europea que revisa el marco legal de reutilización de la información del sector público.*

Institución responsable: Ministerio de Industria, Energía y Fomento; Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI); Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

Instituciones de apoyo: Red.es (iniciativa Aporta)

Fecha de inicio: 1/1/2014

Fecha de cierre: 31/12/15

Nota editorial: Por cuestiones de espacio, en este caso se ha editado y recortado el texto original del compromiso. También, el investigador MRI identificó cuatro hitos para este compromiso, los subrayó en el texto anterior y los numeró entre paréntesis.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
<b>EN TOTAL</b>			✓		✓			✓			✓				✓	
1. Promoción de la apertura y de la RISP		✓			✓			✓		✓					✓	
2. Catálogos de información RISP			✓		✓			✓		✓				✓		
3. Asesoramiento, seguimiento y difusión		✓			✓			✓		✓						✓
4. Nueva directiva europea RISP				✓	✓			✓		✓						✓

**Nota: Según los criterios vigentes hasta el 2014, este compromiso habría sido clasificado como estelar, ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la OGP, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue sustantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos estelares, en el 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyó los compromisos de impacto potencial moderado y consideró como candidatos a esta calificación solo los compromisos transformadores.**

### ¿Qué pasó?

Este compromiso y sus cuatro hitos identificados forman parte de las acciones enmarcadas en la llamada Agenda Digital para España definida en el 2013,<sup>1</sup> dentro de la cual se incluye la iniciativa Aporta.<sup>2</sup> La finalidad de las medidas establecidas es incrementar la publicación de *datasets* por parte de las administraciones públicas y aumentar la actividad empresarial del sector infomediario, estableciendo mecanismos de promoción de la cultura de la apertura y de reutilización de información del sector público (RISP), apoyando la publicación de contenidos y estudios para la adaptación entre la oferta y la demanda de contenidos.

En cuanto al primer hito sobre la promoción de la cultura de la reutilización, el Gobierno informó en la ronda de entrevistas de que la iniciativa Aporta ha participado en programas de formación en RISP con apoyo del INAP y del Ministerio de Industria, con apoyo de la Unión Europea. Esta formación ha estado en su mayor parte dirigida a funcionarios públicos, pero también a la elaboración de materiales que luego son puestos a disposición de los usuarios.<sup>3</sup> Además, se buscará potenciar esta línea de trabajo en el marco de la Conferencia Mundial de Datos Abiertos IODC 2016 que se celebrará en Madrid, en la que Aporta y Red.es tendrán un papel central al ser los anfitriones del evento. En este periodo, según destaca el Gobierno, las actividades de promoción han sido intensas y han implicado el uso de redes sociales, la web, *newsletter*, la organización de una jornada anual de RISP y la participación de Aporta en algunos foros nacionales e internacionales.<sup>4</sup>

El segundo hito, cuyo avance se identifica como sustantivo, es la ampliación de los catálogos de información RISP. Los números dan cuenta de este avance, pues de acuerdo con el Gobierno, mientras en el 2014 el portal del Gobierno central de datos abiertos ([www.datos.gob.es](http://www.datos.gob.es)) referenciaba 1.600 conjuntos de datos, en junio del 2015 pasó a referenciar 8.800. En la ronda de entrevistas, el Gobierno señaló que los ministerios y los gobiernos autonómicos han hecho un esfuerzo enorme. A este respecto, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) señala que la iniciativa Aporta constituye un ejemplo de éxito en la colaboración entre Estado y comunidades autónomas a la hora de compartir información a través de [www.datos.gob.es](http://www.datos.gob.es) y ponerla a disposición del público. Sin quitar mérito al citado avance, durante la ronda de entrevistas se informó de que muchos de estos *datasets* devienen del impulso que ha dado la puesta en vigor de la ley de transparencia, la cual exige, para la inclusión de los registros en su portal, que los *datasets* estén adecuadamente presentados en formatos reutilizables. Esto ha supuesto un incentivo que ha favorecido la inclusión de más *dataset* en [www.datos.gob.es](http://www.datos.gob.es). Adicionalmente, el gobierno informó también de que en este periodo hubo más de 2.000 *datasets*, liberados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Con posterioridad, el gobierno destacó cómo España había sido valorado muy positivamente en el marco del proyecto del nuevo Portal de Datos Abiertos Europeo, ([www.europeandataportal.eu](http://www.europeandataportal.eu)).<sup>5</sup> A nivel mundial, en el ranking elaborado por *The OpenData Barometer*, España obtiene el puesto 13 de un total de 86 países analizados, mientras el *Open Data Index* sitúa a España en el puesto 17 de 97 países analizados.

Cabe destacar la puesta en marcha del mapa de caracterización de iniciativas de Datos Abiertos en España dentro de la web [www.datos.gob.es](http://www.datos.gob.es), que ubica georreferencialmente las iniciativas y portales de *datos abiertos* que han surgido en el ámbito autonómico y local. También se da cuenta de este hito en el compromiso 5 sobre acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización. Este mapa se ha convertido en un gran recurso para visualizar el avance del *open data* en España.

Sobre el tercer hito, el Gobierno indica que existe también representación de Aporta en las comunidades autónomas y que esta permite tener una coordinación efectiva en materia de asesorías y soporte. Se reúne cada tres o cuatro meses para unificar estrategias de promoción, pues muchas veces los organismos tienen la información pero no se dan cuenta de que esta puede ser útil a la sociedad si se libera. Sobre el Foro RISP de reciente creación, el Gobierno destacó en la ronda de entrevistas que se han celebrado dos reuniones, en el 2014 y el 2015,<sup>6</sup> y que con él se busca “crear un punto de encuentro virtual y presencial donde compartir e intercambiar opiniones”.<sup>7</sup>

El cuarto hito, identificado como completado, es la transposición de la legislación española (Ley 37/2007) a la nueva directiva europea (37/2013).<sup>8</sup> Supone un gran avance en materia de RISP, pues se armoniza el marco español con las directivas europeas, y en el proceso se incluye a más entidades en las estrategias RISP, como museos, archivos o bibliotecas. A pesar de este avance sobre la implementación de la nueva normativa doméstica RISP, se indica que está en revisión la norma técnica de interoperabilidad aprobada en el 2013. La publicación reciente de la Ley 18/2015 de modificación de la Ley 37/2013<sup>9</sup> ha permitido iniciar la revisión y modificación del Real Decreto de desarrollo reglamentario de la citada norma, proceso en marcha y aún inconcluso.

Así pues, y tomando en cuenta la progresión de los hitos y su avance, el investigador MRI considera como sustantivo el avance alcanzado en este compromiso.

### **Relevancia**

El desarrollo del gobierno abierto va de la mano de las iniciativas de publicidad activa y de *open data*. De acuerdo con la OSC Civio, estas medidas podrían ser de un impacto claro en materia de gobierno abierto si con ellas se fomenta la transparencia, si la información resulta públicamente accesible en formatos abiertos y se fomenta la participación y su uso.<sup>10</sup>

Con ello, voces críticas respecto de la nueva normativa RISP emergen en cuanto esta deja de lado el tema de la transparencia en detrimento de una clara y preponderante orientación económica. En dos entrevistas en profundidad con expertos se coincidió en que respecto de la nueva normativa de RISP hay un menor alineamiento con la transparencia que en lo que se refiere a la orientación económica, e indican en su opinión, que en España esta cuestión no debió abordarse así, más aún por la participación de España en la OGP y fundamentalmente por los problemas que ha tenido en materia de corrupción, ámbito en el que esta ley aprobada “... no ayuda ni profundiza en el sentido de promover una mayor transparencia”.<sup>11</sup>

Por ello, detonar una estrategia integrada de apertura y de reutilización de la información pública exige conectar ambas dimensiones (transparencia) y creación de valor (apoyo a la economía del conocimiento) en una suerte de sano equilibrio. Aunque el compromiso no hace esto claramente, tiene un impacto potencial moderado en cuanto al desarrollo del gobierno abierto a través de la apertura y reutilización de la información pública.

### Recomendaciones

Atendiendo a los avances logrados, y con base en lo descrito anteriormente, se recomienda articular un enfoque de las estrategias RISP que tome en cuenta como parte integrada la transparencia y rendición de cuentas como finalidades. Conviene, además, considerar las recomendaciones de la *Open Data Charter*<sup>12</sup> para desarrollar una adecuada estrategia de *open data* (<http://opendatacharter.net/principles/>), así como el papel de las estrategias RISP en este contexto. Como primer paso:

- De acuerdo con el Observatorio ADEI “...sería conveniente que las administraciones públicas establecieran prioridades en la liberación de información, considerando, por ejemplo, las áreas de interés o la información más consultada por los ciudadanos, como puede ser la educación, la sanidad, el empleo y la corrupción (remuneración de cargos públicos, concesión de contratos públicos y subvenciones, entre otros). El mismo criterio se debería aplicar en el caso de la información más valorada y consultada por las empresas.<sup>13</sup>
- De acuerdo con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), se recomienda avanzar en una vinculación más estrecha —desde el punto de vista normativo— entre reutilización y transparencia, a fin de “... optar por ofrecer la información que se hace pública, en respuesta al ejercicio del derecho de acceso y en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en formatos reutilizables, así como dar dimensión jurídica a la puesta a disposición del usuario de la información reutilizable, para evitar que la apertura de datos dependa de la buena voluntad de las respectivas administraciones.<sup>14</sup>

Aprovechando la dinámica de madurez de las iniciativas de *open data* en España, se trata con estas recomendaciones, en avanzar un paso adelante, y de no hacer depender la apertura (solo) de intereses económicos; de hacer que la apertura de datos contribuya de manera real y sustantiva a la transparencia pública; de definir de una forma abierta y colaborativa qué información, aunque la misma no se tenga en formatos reutilizables, es necesario procesar y liberar para mejorar en control social y la rendición pública de cuentas y, que al mismo tiempo, favorezca la cadena de valor y suponga una aportación a ella.

---

<sup>1</sup> Más información en la URL <http://goo.gl/2xLlsS>

<sup>2</sup> Más información en la URL <http://datos.gob.es/acerca-de>

<sup>3</sup> Disponibles en la URL <http://datos.gob.es/acerca-de?q=taxonomy/term/31>

<sup>4</sup> Tales como la III Conferencia Internacional de Datos Abiertos de Ottawa o el V Encuentro Aporta (febrero del 2015). De acuerdo con una nota de prensa dentro de la web [datos.gob.es](http://datos.gob.es), la elección de Madrid como sede de la próxima conferencia internacional de datos abiertos “... ha sido posible gracias a las negociaciones emprendidas por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que considera esta conferencia como una oportunidad para que España consolide su liderazgo en Europa en materia de reutilización de información del sector público”. La URL de la conferencia internacional es <http://www.iocd2016.es/es>

<sup>5</sup> Este primer estudio analiza el nivel de madurez de las iniciativas de datos abiertos en los estados miembros de la Unión Europea, España se incluye precisamente en el grupo de líderes del marco europeo, al alcanzar las mayores puntuaciones. URL: <http://goo.gl/thCjp1>

<sup>6</sup> Ver noticias de las reuniones en <http://goo.gl/K2Km7q>

<sup>7</sup> Entrevista con el Gobierno.

<sup>8</sup> Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de junio del 2013, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público <https://goo.gl/khn1IR>

<sup>9</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7731](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7731)

<sup>10</sup> Civio, “Recomendaciones al II Plan de Acción de España en Gobierno Abierto”.

<sup>11</sup> “Entrevista en profundidad a Carlos E. Jiménez, experto TIC, sociedad de la información y justicia abierta, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”, entrevista a fondo realizada por Cruz-Rubio, César, n.º 13, octubre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>. Entrevista a informante anónimo.

<sup>12</sup> Ver Open Data Charter (URL <http://opendatacharter.net/principles/>), especialmente puntos 3,5,7 y 8 del preámbulo, y el principio 5.

<sup>13</sup> Observatorio ADEI, Implementación avanzada de políticas de Gobierno Abierto: Recomendación de política pública (enero del 2015) URL: <http://www.observatorioadei.es/reports/Implementaci%C3%B3n-avanzada-de-pol%C3%ADticas-de-gobierno-abierto.pdf>

<sup>14</sup> CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”.

## 7: Portal de Administración de Justicia

Texto del compromiso del plan de acción:

*La apertura de la información de las Administraciones Públicas constituye no sólo una tendencia, sino una obligación cada vez más asumida tanto por los ciudadanos, como por las Administraciones Públicas que deben proporcionarla. En esta línea, el Portal de la Administración de Justicia (PAJ) constituye una plataforma adecuada para potenciar el acceso a la información y servicios de la administración de justicia por parte de ciudadanos y profesionales del ámbito judicial.*

*El objetivo de este compromiso es potenciar el acceso a la información a través del PAJ en los siguientes ámbitos:*

- *Impulsar el Portal de la Administración de Justicia como repositorio de la Administración de Justicia para el Ministerio de Justicia, las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado (en el ámbito del Comité Técnico Estatal de la Administración de Justicia, -CTEAJE). Con ello, el PAJ pretende ser el portal de todos los operadores judiciales con competencias en materia de Justicia y, por este motivo, dentro del CTEAJE se estudiarán las modificaciones necesarias que permitan la adaptación para concentrar toda la información útil para estos colectivos.*
- *Incorporación de nuevos servicios que promuevan la transparencia, en especial mediante la creación de la sede electrónica de este Portal, que integrará los siguientes servicios: acceso a las subastas electrónicas (publicidad de las subastas), acceso a información por parte de víctimas, información de procedimientos y trámites procesales y acceso al tablón edictal único de la Administración de Justicia alineado con el tablón edictal único de la Administración General del Estado que se lleva a cabo en el ámbito de la CORA.*
- *Tramitación legislativa de los siguientes instrumentos legislativos: OM de constitución de la sede electrónica, OM del registro electrónico, y OM del tablón edictal.*
- *Acceso al portal europeo de e-Justicia, en cuyo seno se llevarán a cabo las actuaciones relativas a open government y open data incluidas en el Plan de Acción de e-Justicia 2014 - 2018 que se está negociando actualmente.*
- *Creación de una sección sobre datos abiertos en la cual podrá darse difusión a datos relacionados con la Administración de Justicia. Esta actuación estará alineada con la estrategia nacional de datos abiertos y se realizará en colaboración con Datos.gob.es, portal de carácter nacional que organiza y gestiona el Catálogo de Información Pública del Sector Público.*

Institución responsable: Ministerio de Justicia; Secretaría General de la Administración de Justicia.

Instituciones de apoyo: Comité Técnico Estatal de la Administración de Justicia Electrónica (CTEAJE); Red.es

Fecha de inicio: 1/1/2014

Fecha de cierre: 31/12/16

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
EN TOTAL			✓		✓			✓			✓				✓	
1. PAJ para todos los operadores judiciales			✓		✓			✓			✓				✓	
2. Sede electrónica del PAJ				✓	✓			✓			✓				✓	
3. Tramitaciones legislativas				✓	✓			✓			✓		✓			
4. Acceso al portal de e-Justicia europeo				✓	✓			✓			✓		✓			
5. Sección sobre datos abiertos				✓	✓			✓			✓				✓	

**Nota: Según los criterios vigentes hasta el 2014, este compromiso habría sido clasificado como estelar, ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la OGP, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue sustantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos estelares, en el 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyó los compromisos de impacto potencial moderado y consideró como candidatos a esta calificación solo los compromisos transformadores.**

### ¿Qué pasó?

Este compromiso y sus hitos parten de la idea de mejorar e incorporar nuevas funcionalidades a fin de potenciar la sede electrónica judicial y convertir el Portal de Administración de Justicia (PAJ) en un punto de acceso general para todos los operadores de justicia del país (los cuales son el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado y las comunidades autónomas con competencias transferidas). Este compromiso es una derivación y ampliación de las acciones previstas por la Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (CTEAJE), que fueron contempladas en el marco del compromiso 5. *E-justicia* incluido en el plan de acción anterior.<sup>1</sup>

Cabe destacar la importancia de estas medidas, pues a partir del 1 enero del 2016 aunque no desaparecerá el uso del papel en la justicia en España, sí lo hace respecto de las comunicaciones. que obligatoriamente pasan a ser electrónicas. Ello a través del sistema LexNet<sup>2</sup> con lo cual jueces, abogados y procuradores tendrán en el PAJ el punto único de entrada y acceso a comunicaciones y documentos. Como puede advertirse, dicha disposición transformará la gestión de la procuración judicial y es también es un

poderoso incentivo para que las comunidades autónomas, que gozan de plena autonomía, decidan acelerar su incorporación dentro del PAJ.<sup>3</sup>

En su informe de autoevaluación, el Gobierno da por completado el primer hito de este compromiso, que plantea convertir el PAJ (<https://www.administraciondejusticia.gob.es>) en la sede de todos los operadores judiciales. No obstante, el investigador MRI considera este hito como un avance sustantivo en vez de completado. Según información proporcionada durante la ronda de entrevistas con el Gobierno, el portal en su nueva versión se puso en marcha a inicios de octubre del 2015, fecha posterior al periodo de evaluación de este informe de avance. Adicionalmente, se precisó que, aunque la infraestructura del portal está finalizada en su segunda versión, se encuentra en un proceso de integración de los demás operadores de justicia. Aún no están incluidos todos, específicamente aquellas administraciones judiciales de comunidades autónomas con competencias transferidas y que tienen autonomía decisoria plena.<sup>4</sup>

Respecto del segundo hito, sobre la creación de nuevos servicios de la sede judicial electrónica del PAJ (<https://sedejudicial.justicia.es>), se informa de la puesta en marcha de dos servicios:

- “Cómo va lo mío” o “estado de mis expedientes”, que permite ver el estado de los expedientes judiciales para individuos y personas jurídicas. Se trata de un servicio que precisa acceso con firma electrónica.<sup>5</sup>
- El servicio del Portal Judicial de subastas electrónicas (subastas judiciales electrónicas usando sistema de puja electrónica, en <https://subastas.boe.es>). El Gobierno informó en la ronda de entrevistas y en su web de que en octubre del 2015 se puso en marcha el sistema de subastas electrónicas a través de un portal único de subastas judiciales y administrativas en la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado<sup>6</sup>, lo que ocurrió con fecha posterior al periodo que cubre este informe. No obstante, este servicio aún no está operativo del todo, pues no contiene toda la información que debiera. (Hay una versión piloto que sí está operativa, pero solo incluye subastas judiciales de la Región de Murcia con puja electrónica; puede verse en <https://subastas.administraciondejusticia.gob.es/subastas/>).

El tercer hito se refiere a la tramitación de las tres órdenes ministeriales que dan cuerpo legal a las mejoras. Durante la ronda de entrevistas con el Gobierno, se informó de que, aunque avanzadas, solo se publicó una, la de constitución de la sede electrónica (JUS 1126/2015).<sup>7</sup>De las OO.MM. restantes, aunque la del registro electrónico está lista no está publicada, y la del tablón edictal único está pendiente, ya que se ha pospuesto su avance anteponiendo esfuerzos al desarrollo de la subasta electrónica.

El cuarto hito del Portal de Justicia Europeo habla de un avance incipiente. En la ronda de entrevistas con el Gobierno, se comunicó que aún es necesario delinear las líneas estratégicas de actuación que se están definiendo actualmente dentro del Plan de Acción de e-Justicia. Con el portal europeo hay un intercambio de registros, pues el vínculo de España con el portal se refiere más a acuerdos de intercambio de información anterior que al desarrollo de iniciativas conjuntas. Por ejemplo, en materia de sentencias firmes, el intercambio de información es completo, de forma tal que se comparte con los países europeos miembros información sobre todas las sentencias asociadas a sus ciudadanos.

Sobre el quinto hito, se reemplazó la estrategia de conformación de una sección de datos abierto en el PAJ y se optó por alojar los datos en el portal de datos abiertos [www.datos.gob.es](http://www.datos.gob.es). Aunque estuvo detenida, esta gestión se relanzó en primavera del 2015. A fecha de elaboración de este informe, en el portal [www.datos.gob.es](http://www.datos.gob.es) hubo 15 grupos de datos asociados, y se busca mantener e incrementar los grupos de datos a fin

de avanzar en esta dirección. Desde el Ministerio se está analizando qué grupos de datos incluir dentro de este portal, y se indica que existe una fuerte limitación a este proceso, dado que los datos más solicitados, de mayor interés ciudadano, son aquellos que contienen datos personales (por ejemplo, expedientes de nacionalidad, nacionalizados por países, víctimas de violencia, víctimas de terrorismo, defunciones).

Tomando en cuenta los avances de los hitos identificados, el investigador MRI considera como sustantivo el nivel de avance de este compromiso.

### Relevancia

Aunque el avance de estas iniciativas es central en el sector de la administración de justicia, de acuerdo con las OSC como Civio, es una medida de administración electrónica sin mucha relación directa (*a priori*) con el gobierno abierto. Su enfoque podría avanzar hacia una mayor rendición de cuentas y gobierno abierto si existiera en él el objetivo de incluir en el PAJ información estadística relevante del funcionamiento de los operadores de justicia, en materia de sentencias, datos de saturación y uso de juzgados, tiempos de espera, etc.,<sup>8</sup>ello con la finalidad de permitir dar seguimiento al funcionamiento del sistema de administración judicial.<sup>9</sup>

Por su parte, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), órgano del Gobierno dependiente del Ministerio de la Presidencia, reitera tal visión al considerar que esta medida está concebida principalmente no tanto como acceso a la información judicial por parte de los ciudadanos (es decir, de transparencia) cuanto como punto de acceso general que permite dinamizar las relaciones entre órganos judiciales y actores por medios electrónicos (es decir, de gobierno electrónico). Esta orientación no demerita que, al ser visibles y consultables ciertas actuaciones de la administración judicial, se pueden al mismo tiempo generar ciertas protecciones anticorrupción. También identifica las subastas electrónicas como medida más cercana al gobierno abierto. Para lograr el gobierno abierto, el mayor énfasis debería ponerse en dar una mayor especificidad en la definición de pasos para avanzar en la reutilización de la información judicial.<sup>10</sup>

De acuerdo con la redacción del compromiso, el investigador MRI considera que el compromiso y sus hitos son de impacto potencial moderado, pues se trata de pasos significativos en la práctica de la política pública relevante. En adición, falta por avanzar en las funcionalidades de la sede judicial para que algunos de los hitos indicados sean realizados de manera precisa.

### Recomendaciones

En coincidencia con las aportaciones de Civio y el CEPC, se propone avanzar en una mayor transparencia del funcionamiento del sistema de administración judicial. A tal fin se identifican como recomendaciones:

- Diseñar de forma participativa (incluyendo la ciudadanía y las OSC) una estrategia para la reutilización de la información judicial, con participación y coordinación del comité de estrategia digital constituido en marzo del 2015 y de la CTEAJE, con el apoyo de Red.es. Se sabe, por la ronda de entrevistas con el Gobierno, que en el Ministerio de Justicia existe ya un documento de estrategia de desarrollo de datos abiertos y de reutilización de la información pública,<sup>11</sup> pero se trata de un documento interno y que a fecha de elaboración de este informe independiente no se ha hecho público. Trabajar en esta dirección permitiría no solo conocer las expectativas del gobierno con el proceso, sino también conocer las necesidades de ciudadanos y OSC en el ejercicio de sus derechos y como medio para facilitar una verdadera rendición de cuentas y control social sobre el funcionamiento de la administración judicial en España.

- Reiterando contenidos del ciclo anterior y como medida de coordinación de acciones en materia de apertura del poder ejecutivo con el poder judicial, se recomienda dar apoyo, desde el sector de la administración de justicia, al trabajo del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) y colaborar con él en todo lo posible.<sup>12</sup> Sobre este tema, el Ministerio de Justicia ha hecho patente su deseo de colaborar con CENDOJ en su trabajo. Su labor de transparencia en materia de publicación de todas las sentencias, autos y acuerdos es digno de mención y tienen mucho avanzado, pero aún sus registros no incluyen todas las sentencias y autos de los altos tribunales. La Administración de Justicia contrata cada año el servicio de buscadores de sentencias de pago para sus jueces, en vez de mejorar CENDOJ, que es público y gratuito. Con esfuerzos de coordinación de este tipo se ganaría en eficiencia, pero, sobre todo, en transparencia y rendición de cuentas, al ser de acceso público y gratuito.

---

<sup>1</sup> Este compromiso buscaba la conformación de agencia específicamente dedicada al intercambio de información entre las administraciones competentes en materia de justicia que facilite su interoperabilidad a través de un sistema informático que permita el conocimiento inmediato en red de los datos judiciales y de los que constan en los registros públicos relacionados con la Administración de Justicia. Ver César Nicandro Cruz-Rubio, *Informe de Avance España 2012-2013. Independent Reporting Mechanism. Open Government Partnership*, Progress Reports (Washington, D.C.: OGP, 2014).

<sup>2</sup> LexNet es una plataforma de intercambio de información entre los órganos judiciales y una gran diversidad de operadores jurídicos que, en su trabajo diario, necesitan intercambiar documentos judiciales (notificaciones, escritos y demandas). Iniciado en el 2004, LexNet se ha convertido en un instrumento de trabajo habitual en el ámbito de las comunicaciones judiciales.

<sup>3</sup> Ver el mapa de los territorios. En noviembre del 2014, con apoyo de su Grupo de Trabajo de Comunicaciones Telemáticas, la CTEAJE desarrolló el Plan de Colaboración entre la Subdirección de Nuevas Tecnologías de la Justicia y las comunidades autónomas con competencias, para el uso de LexNet URL <https://goo.gl/7SUIxa>. Ver también página de CTEAJE <https://goo.gl/1ssz6j>

<sup>4</sup> El Gobierno informa de que, aunque no hay calendarios para la incorporación de las comunidades autónomas, se prevé su incorporación para el 2016 o tal vez antes de finalizar el 2015. Se puede ver el detalle del punto de acceso y los territorios.

<sup>5</sup> El punto de acceso a este servicio está en la <http://goo.gl/mJlwZI>

<sup>6</sup> Este servicio persigue dos claros objetivos: por un lado, hacer más eficiente y accesible el procedimiento y, por otro, la obtención del mayor rendimiento posible en la venta de los bienes. La existencia de un único portal de subastas permitirá al ciudadano, una vez registrado, una mayor facilidad para intervenir en ellas, ya que la forma de realizar el depósito para participar será común para las subastas judiciales y las administrativas, no deberá desplazarse a las sedes u oficinas para realizar las pujas y le permitirá recibir alertas sobre subastas de bienes en las que pudiera estar interesado. Una explicación más detallada puede encontrarse aquí <https://goo.gl/APZfgiy> y el acceso a la URL <https://goo.gl/AFR6Ex>

<sup>7</sup> URL de la Orden Ministerial [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-6644](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-6644)

<sup>8</sup> Civio, "Recomendaciones al Segundo Plan de Acción de España en Gobierno Abierto".

<sup>9</sup> Sobre la eficacia del sistema de justicia en España, frecuentemente se afirma que los procesos judiciales tardan mucho tiempo en resolverse, lo cual puede asociarse con una falta de recursos importante. P. Sorribas señala: "Según el último informe publicado en el 2014 por la Comisión Europea para la eficacia de la justicia, España tiene 11,2 jueces por cada 100.000 habitantes, casi 10 jueces menos que la media europea, y el gasto en justicia por habitante que realiza el sector público es también muy inferior a la media europea (32,4€ frente a 60,6€). Estos datos indican que, en España, sin entrar en valorar su eficiencia, sería necesario aumentar los recursos destinados a la justicia para aumentar su eficacia". P. Sorribas, "Corrupción: magnitud, causas y consecuencias", *IEB report 1/2015: Corrupción: magnitud, causas y consecuencias* (2015), <http://goo.gl/qFDDXx>.

<sup>10</sup> CEPC, "Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto". <https://goo.gl/uq3noh>

<sup>11</sup> (Acceso a catálogo de *podcast* de ronda de entrevistas con el Gobierno en la URL <https://goo.gl/uq3noh>, 16 de octubre del 2015).

<sup>12</sup> CENDOJ. <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

## 8: Control y transparencia de las subvenciones públicas

Texto del compromiso del plan de acción:

*(1) Se generalizará el régimen jurídico de subvenciones a todas las ayudas concedidas en el sector público administrativo y todas las entregas dinerarias sin contraprestación tendrán la condición de subvenciones, por lo que deberán cumplir lo previsto en la ley. Asimismo, se avanzará en el modelo de coordinación entre las diferentes administraciones públicas. Igualmente, se promoverá una mayor igualdad y transparencia en la concesión de subvenciones, impulsando el procedimiento de concurrencia competitiva y restringiendo los demás modelos de concesión. En este sentido, la ley contempla el modelo de convocatoria abierta, y permite los procedimientos de presentación continuada de solicitudes.*

*En desarrollo del principio de transparencia, y siguiendo las previsiones recogidas en la CORA, (2) se reforzará la funcionalidad de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), promoviendo su uso como instrumento de planificación y para la lucha contra el fraude de subvenciones; pero además, se aprovecha parte de su contenido al que se dota de carácter público para hacer operar a la BDNS como sistema nacional centralizado de publicidad de subvenciones apoderando a la Intervención General de la Administración del Estado para que publicite todas las convocatorias abiertas en cada momento, así como las resoluciones de concesión que vayan recayendo en todo el territorio nacional.*

*También (3) se adoptarán medidas para simplificar y flexibilizar la tramitación de subvenciones por parte de los interesados respecto a la aportación de certificados y demás documentación administrativa, a las modificaciones de la resolución de concesión surgidas durante la aplicación de la subvención o respecto al plazo y al régimen de justificación de gastos en fase de justificación. En especial, destaca la introducción del régimen de simplificación para la determinación de costes, partiendo de la experiencia nacional e incorporando los nuevos modelos de simplificación comunitarios previstos para el Marco 2014-2020.*

Institución responsable: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP); Secretaría de Estado de Presupuestos Generales (SEPG).

Instituciones de apoyo: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

Fecha de inicio: 1/1/2014

Fecha de cierre: 31/12/16

**Nota editorial: El investigador MRI identificó tres hitos para este compromiso, los subrayó en el texto anterior y los numeró entre paréntesis.**

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
EN TOTAL			✓		✓		✓	✓				✓		✓		
1. Régimen jurídico de subvenciones			✓		✓					✓				✓		
2. BDNS			✓		✓		✓	✓				✓			✓	
3. Simplificar la tramitación de subvenciones				✓	No está claro						✓		✓			

### ¿Qué pasó?

En su informe de autoevaluación, el Gobierno señala como sustantivo el avance para este compromiso. No obstante, por los hallazgos obtenidos, el investigador MRI le otorga al compromiso un avance limitado.

Con el primer hito, se busca avanzar en dos grandes frentes. El primero, genérico y amplio, es la generalización del régimen jurídico de las subvenciones a todas las ayudas concedidas en el sector público administrativo, al cual no se ha avanzado de una forma sustancial. Con la modificación de la Ley 15/2014 de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, todas las ayudas concedidas en el sector público administrativo y todas las entregas dinerarias sin contraprestación tienen ya la condición de subvenciones. Otro avance en esta línea lo supone la modificación del régimen jurídico de las ayudas concedidas por las fundaciones del sector público a través de la Ley 40/2015 de 01 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que supone “atraer al ámbito de tutela ministerial todas las ayudas concedidas a fundaciones para ser tratadas como subvenciones”.<sup>1</sup> Aunque importantes, estos avances no resuelven la aún heterogeneidad legislativa actual que favorece el alejamiento de los principios de publicidad, concurrencia e igualdad. Por ello, organizaciones de la sociedad civil (OSC), como Transparencia Internacional España, proponen establecer una regulación común en materia de subvenciones y ayudas públicas, así como la aplicación íntegra de la Ley General de Subvenciones a las subvenciones concedidas por cualquier tipo de entidad del sector público.<sup>2</sup>

En cuanto a la segunda parte del primer hito, el gobierno señala que en 2015 se han iniciado “una serie de actuaciones de cooperación y coordinación de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) con las entidades locales”. No obstante, en el avance del modelo de coordinación entre las administraciones públicas no se ha adoptado ninguna medida significativa. El Reglamento General de Subvenciones (RD 887/2006, de 21 de julio) creó, hace más de diez años, una Junta Consultiva de Subvenciones como órgano consultivo en materia de subvenciones de los órganos y entidades que integran el sector público, pero aún no se ha puesto en funcionamiento.<sup>3</sup>

El segundo hito es la Base de Datos Nacional sobre Subvenciones (BDNS), cuyo inicio se data del 10 de diciembre del 2014.<sup>4</sup> De acuerdo con el gobierno, la BDNS es el medio para dar publicidad a los instrumentos de información pública sobre la actividad de subvenciones. Su portal, con información de acceso público, supone que no solo se favorecerá su utilidad como instrumento de planificación de políticas públicas, de mejora a la gestión o de instrumento que sirve para combatir el fraude, sino que se convierte en un instrumento al servicio de los principios de transparencia y rendición de cuentas.<sup>5</sup> El desarrollo de este servicio ha estado a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), entidad que también fue responsable de su diseño. La OSC Civio valora este compromiso como positivo, pues en su opinión es mucho más útil la información sectorizada.<sup>6</sup> Se informa que desde su puesta en marcha la BDNS tiene 729.000 registros de concesiones de ayudas, ha recibido más de 35.000 visitas y se han visto casi 54.000 páginas.<sup>7</sup>

El reforzamiento de funcionalidades mediante la reconfiguración del uso de la BDNS se orientó en dos vías: a) para fortalecer sus funcionalidades internas para su uso en planificación y lucha contra el fraude, y b) en donde parte del contenido de la BDNS se usa como insumo del sistema de publicidad de las subvenciones y cuyo contenido alimenta el Portal de Transparencia de Subvenciones, la parte pública de la BDNS.

Sobre el tipo de información contenida, de acuerdo con el artículo 20, de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, la BDNS de acceso libre y gratuito incluye ya la referencia (al nivel indicativo) a las bases reguladoras de:

- La subvención, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan.
- El objeto o finalidad de la subvención.
- La identificación de los beneficiarios.
- El importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas.
- Las resoluciones de reintegros.
- Las sanciones impuestas.

Esto significa que aún queda camino en materia de la publicidad de las convocatorias y resoluciones de concesión, pues se da la referencia a la información, más no la información en sí misma.

En la ronda de entrevistas con el Gobierno, se informó de que la BDNS se está desarrollando constantemente para hacerla más visible y mejorar las búsquedas de información, a fin de consolidarla y hacerla lo más exhaustiva posible. No obstante, en la actualidad, el investigador MRI pudo constatar que la parte pública de la BDNS funciona únicamente como un registro de subvenciones otorgadas por la Administración General del Estado. Aunque ello supone un notable avance, al momento de elaboración del informe todavía no se contemplaba ningún contenido relativo al resto de niveles de la Administración (autonómico y local) ni se publicitaban tampoco las convocatorias de subvenciones. Además, aunque se cuenta con información de una gran cantidad de ministerios y órganos de la AGE, al momento de elaboración de este informe no se contaba aún con la información al completo de todas las entidades que componen la administración central.

Con posterioridad al periodo de evaluación de este informe, el gobierno indicó algunos avances clave en la BDNS, de acuerdo con la resolución 10/12/15 de la IGAE. Esta resolución señala que la convocatoria de subvenciones directas se va a publicar en la BDNS igual que las convocatorias de concurrencia competitiva, así como las “subvenciones estrictamente nominativas” aunque éstas no precisen de convocatoria, atendiendo a sus elementos esenciales de forma indicativa, es decir, en los mismos

términos que el resto de subvenciones. Para el 31 de diciembre de 2015, se puso en marcha una nueva versión de la BDNS que mostraba cerca de 1,3 millones de concesiones que dio inicio al Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones (<http://www.pap.minhap.gob.es/bdnstrans/GE/index>) y en donde sí aparecen avances de publicidad vinculados a los demás niveles de la administración.<sup>8</sup>

Sobre el tercer hito, la eliminación de subvenciones generales y el impulso al procedimiento basado en la concurrencia competitiva, restringiendo o limitando las subvenciones directas, tampoco se ha producido ningún avance. Algunas investigaciones recientes promueven también la supresión, con carácter general, de las denominadas “subvenciones nominativas”, haciendo más transparente su adjudicación, ejecución y evaluación de impacto, y definiendo criterios homogéneos para su concesión.<sup>9</sup> Tampoco se han adoptado medidas de simplificación y flexibilización de trámites para solicitar subvenciones. Pese a ser uno de los objetivos perseguidos por el compromiso según el Informe de Autoevaluación, no se realizó ningún tipo de mención ni se amplió la información durante la ronda de entrevistas con el Gobierno.

Tomando en cuenta los avances de los hitos identificados, el investigador MRI considera limitado el nivel de avance de este compromiso, aunque el de su principal hito se identifique como sustancial.

### **Relevancia**

Lograr una mayor transparencia en los procesos de concesión de subvenciones, bien en regímenes de concesión competitiva o directa, así como en el procedimiento de gestión y justificación de la subvención pública y en el control financiero de estas es, sin duda, una de las grandes vías con que cuenta la administración pública como medio para incrementar la transparencia y combatir el fraude y la corrupción sobre su uso. Esta prioridad estaba ya recogida como compromiso en el Primer Plan de Acción de España en Gobierno Abierto, aunque según el primer informe de avance se cosecharon logros muy específicos centrados en la implementación de un repositorio único de subvenciones para PYMES.<sup>10</sup>

De acuerdo con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), órgano del Gobierno dependiente del Ministerio de la Presidencia, vincular este esfuerzo del Portal de Subvenciones Públicas con el Portal de la Transparencia debe valorarse positivamente “por el efecto multiplicador de la publicidad que genera”. No obstante, el principio de transparencia exige que la información abarque igualmente a las propias convocatorias y las resoluciones de concesión.

Así redactado, el investigador MRI considera que el compromiso y sus hitos podrían tener un impacto potencial moderado.

### **Recomendaciones**

A fin de avanzar en España hacia un sistema de transparencia y rendición de cuentas que sea robusto en materia de subvenciones públicas, y en atención al trabajo previo realizado por Transparencia Internacional España en la materia, se recomienda complementar el desarrollo de la BDNS y la paulatina incorporación de la información faltante, en los siguientes ámbitos de actuación general. Aquí se presenta íntegramente una selección de tales recomendaciones,<sup>11</sup> cuyo orden se corresponde con la narrativa de este compromiso y su evaluación:

- 2) Aplicación íntegra de la Ley General de Subvenciones a las subvenciones concedidas por cualquier tipo de entidad del sector público, independientemente de cuál sea su forma jurídica, pues son entidades con financiación e interés públicos.

- 8) Puesta en funcionamiento de la Junta Consultiva de Subvenciones (esta figura está prevista por el RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, pero todavía no se ha puesto en práctica). Su finalidad es unificar criterios en el establecimiento y ejecución de la política de subvenciones por parte de los diferentes sujetos públicos, con una dimensión no solo jurídica, sino técnica y de impulso de buenas prácticas.
- 4) Eliminación de las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos de las diferentes administraciones públicas (solo subsistirían las que la Ley General Presupuestaria llama también “subvenciones nominativas”). Se trata de aquellas en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados en los estados del gasto del presupuesto y se canalizan a través de los correspondientes convenios de colaboración para su concesión directa.
- 5) Establecimiento del procedimiento de elaboración y aprobación de los planes estratégicos de subvenciones, que se deberán publicar en la Base Nacional de Datos de Subvenciones (para facilitar el monitoreo y la evaluación por la ciudadanía), que incluya un proceso previo de consulta e información pública, así como su difusión por diversos medios (tablones de edictos, boletines oficiales y portales de transparencia).<sup>12</sup>
- 15) Realizar las modificaciones legales pertinentes, a fin de permitir por Ley el incluir en la Base Nacional de Subvenciones información detallada sobre el alcance de cada uno de los controles sobre subvenciones ya realizados y los resultados obtenidos.<sup>13</sup>

También se recuperan las recomendaciones del CEPC y de la OSC Civio respecto de este compromiso:

- Tal y como ya se está avanzando, se deben incluir en la BDNS no solo las subvenciones concedidas, sino también las convocatorias, e ir incorporando paulatinamente información de las otras administraciones territoriales.
- Complementario al servicio de consultas de la BDNS que garantizan la accesibilidad, interoperabilidad y reutilización de la información disponible, se propone avanzar hacia la liberación de datos de la BDNS, mediante la incorporación periódica de los ficheros consolidados en el portal de [www.datos.gob.es](http://www.datos.gob.es)<sup>14</sup>

---

<sup>1</sup> IGAE. Dirección de la Oficina Nacional de la Auditoría. División de Auditoría Operativa y Control Financiero de Subvenciones Nacionales “Oficio - Gobierno Abierto II Plan. Alegaciones a Informe provisional.” (2016) 26 enero 2016, <https://goo.gl/uq3noh>

<sup>2</sup> Ello con independencia de cuál sea su forma jurídica, pues se trata de entidades con financiación e interés público.

<sup>3</sup> G. Juárez Rodríguez, Jordi Romeu y Carmen Pineda Nebot, “Accountability en la política pública de subvenciones” *Auditoría Pública*, n.º 64 (2014), <http://goo.gl/sRqLdm>.

<sup>4</sup> Antes, la BDNS estaba disponible en <http://www.pap.minhap.gob.es/bdnstrans>, pero durante la finalización de este informe se lanzó <http://www.pap.minhap.gob.es/bdnstrans/GE/es/index>.

<sup>5</sup> Ver Anexos Autoevaluación Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, “Borrador del Informe de Autoevaluación. II Plan de Acción de España en Gobierno Abierto. (Anexos)”.

<sup>6</sup> Civio, “Recomendaciones al Segundo Plan de Acción de España en Gobierno Abierto”.

<sup>7</sup> Ver Anexos Autoevaluación Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, “Borrador del Informe de Autoevaluación. II Plan de Acción de España en Gobierno Abierto. (Anexos)”.

---

<sup>8</sup> IGAE. Dirección de la Oficina Nacional de la Auditoría. División de Auditoría Operativa y Control Financiero de Subvenciones Nacionales “Oficio - Gobierno Abierto II Plan. Alegaciones a Informe provisional.” (2016) 26 enero 2016, <https://goo.gl/uq3noh>

<sup>9</sup> Juárez Rodríguez, Romeu, y Pineda Nebot, “Accountability en la política pública de subvenciones”.

<sup>10</sup> Ver Cruz-Rubio, *Informe de Avance España 2012-2013. Independent Reporting Mechanism. Open Government Partnership.*

<sup>11</sup> Transparencia Internacional España, “Propuestas electorales a los partidos políticos para prevenir y combatir la corrupción política e institucional en subvenciones y ayudas públicas” (2015), <http://goo.gl/axXgVV>.

<sup>12</sup> En aportaciones posteriores, el gobierno considera que este procedimiento se recoge ya suficientemente en el Real Decreto 887/2006, sobre el Reglamento a la Ley General de Subvenciones 38/2003.

<sup>13</sup> Esta recomendación tiene un sentido a *posteriori*, pues, tal como el gobierno indica, el control financiero que se realiza de subvenciones tiene un carácter reservado. En acciones de control se encuentra la evaluación apriorística del riesgo, y su publicidad en esta fase puede sugerir cierta sospecha respecto de los sujetos investigados.

<sup>14</sup> Entendemos que este paso es clave para el desarrollo y uso de aplicaciones de visualización de datos, profundizando así en su transparencia. Cabe señalar que, con posterioridad a la redacción de este informe, el gobierno indicó que la incorporación de los ficheros consolidados en el portal datos.gob.es como propuesta no puede admitirse, pues el sistema de la BDNS “estructura la información con una definiciones relacionales que sólo pueden ser operadas desde el propio sistema de la BDNS (es decir, se trata de una base de datos relacional). Además, la redundancia de la información implicaría riesgos en cuando a la identidad de contenidos, riesgos que se incrementan al considerar el elevado volumen de información tratada. Véase también, Ver IGAE. Dirección de la Oficina Nacional de la Auditoría. División de Auditoría Operativa y Control Financiero de Subvenciones Nacionales “Oficio - Gobierno Abierto II Plan. Alegaciones a Informe provisional.” (2016) 26 enero 2016, <https://goo.gl/uq3noh>. Véase también Civio, “Recomendaciones al Segundo Plan de Acción de España en Gobierno Abierto”.

## 9: Consejo Español de Drogodependencias

Texto del compromiso del plan de acción:

*Creación de un consejo de participación en la definición de las políticas de drogodependencias y otras adicciones.*

*1.- La creación del Consejo Español de drogodependencias es una medida de racionalización y reorganización de los órganos colegiados dependientes de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que permitirá la disminución en número de dichos órganos, al tiempo que el incremento de la participación en la definición de las políticas de drogas de sectores hasta ahora no representados en ninguno de dichos órganos, cumpliendo así con las recomendaciones de NNUU y de la UE de fomentar la participación de la sociedad.*

*2.- La creación se efectúa dentro de la tramitación parlamentaria de la Ley de Reforma del Sector Público, al tiempo que se extinguen el Grupo Interministerial del Plan Nacional sobre Drogas y el Consejo Asesor del Observatorio Español sobre Drogas y Toxicomanías.*

*3.- Una vez aprobada la Ley referida en el punto anterior, se procederá a desarrollar reglamentariamente la composición de dicho Consejo Estatal mediante Real Decreto.*

*4.- La previsión en este momento es que el Real Decreto que desarrolle los aspectos relativos al Consejo Estatal, incorpore cuatro grupos de trabajo permanentes y un plenario [...]*

*Los Presidentes de estas Comisiones formarán parte del plenario que, con representación de otros órganos ministeriales, se creará en el seno del Consejo.*

Institución responsable: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: 1/1/2014

Fecha de cierre: 31/12/15

**Nota editorial: El investigador MRI resumió el texto del compromiso arriba, indicado con [...]. También resumió la información a dos hitos concretos: la creación del Consejo y la aprobación de la norma de desarrollo.**

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
EN TOTAL				✓		✓					✓				✓	
1. Consejo Español de Drogodependencias				✓		✓					✓					✓

2. Norma de desarrollo del CED, de composición y funcionamiento			✓			✓						✓					✓	
---	--	--	---	--	--	---	--	--	--	--	--	---	--	--	--	--	---	--

**Nota: Según los criterios vigentes hasta el 2014, este compromiso habría sido clasificado como estelar, ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la OGP, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue sustantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos estelares, en el 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyó los compromisos de impacto potencial moderado y consideró como candidatos a esta calificación solo los compromisos transformadores.**

### ¿Qué pasó?

Aunque por ley se conformó el 16 de septiembre de 2014, el Consejo Español de Drogodependencias (en adelante el Consejo) aún no está en funcionamiento.

El Consejo se concibe en su génesis como una medida de racionalización de las iniciativas previas del lado gubernamental, como el Grupo Interministerial del Plan Nacional sobre Drogas (PNSD) del 1995 y el Consejo Asesor del Observatorio Español sobre Drogas y Toxicomanías. La participación no gubernamental en este sector data del año 2000, cuando especialistas y miembros de la sociedad participaron en el desarrollo de la primera estrategia nacional de drogas 2000-2008. Los antecedentes del citado Consejo datan de 2005, fecha en que se crean dos foros participación social sin carácter legal o institucional (la Comisión Clínica de Drogas y el Foro de la Sociedad ante las Drogas). Estos foros colaboraron en el desarrollo de la nueva estrategia de drogas 2009-2016.<sup>1</sup> En el 2012, para el desarrollo del Plan de Acción sobre drogas 2013-2016, se propuso dar un paso adelante y brindar un carácter más institucional a esa participación, ante lo cual se propuso la conformación de un Consejo Nacional que incluyera a estos actores del sector social de una forma más institucionalizada.

Con este compromiso se busca mejorar la representación y la participación ciudadana en arreglo a recomendaciones de la Unión Europea,<sup>2</sup> con la inclusión “novedosa” en el consejo de representantes del tercer sector y de la comunidad académica científico-social (al que se le llama “sector social”).

De acuerdo con el informe de autoevaluación del Gobierno, el Consejo se creó en la Ley 15/2014 de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (artículo 20). Así se completó la primera parte del compromiso.

No obstante, su efectiva puesta en marcha (no alcanzada en este periodo) y funcionamiento interno depende también de un desarrollo reglamentario que desde fines de junio del 2014 y durante el periodo de elaboración de este informe estaba aún en trámite. Para octubre del 2015, el Gobierno comunicó, durante la ronda de entrevistas, que se encuentra en tramitación el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el régimen jurídico aplicable al Consejo de Drogodependencias.<sup>3</sup> También se informó al investigador MRI de que el informe del Consejo de Estado sobre el proyecto de Real Decreto fue recibido a principios de octubre y se remitió para revisión del Consejo de Ministros.<sup>4</sup> No obstante, se comprobó que el desarrollo reglamentario se aprobó el 12 diciembre y fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 1 de enero de 2016.<sup>5</sup> Aunque completó el hito, esta actividad ocurrió fuera del primer año de implementación que este informe de avance evalúa. Por tanto, el investigador MRI considera el compromiso con nivel de cumplimiento sustantivo.

### Relevancia

Durante la ronda de entrevistas con el Gobierno, se indicó que el Consejo tendrá un papel muy importante en la definición de las políticas públicas, dada la trayectoria previa en donde “todas las decisiones que se han tomado en el marco del Consejo Asesor se han tomado por consenso” con los actores implicados.<sup>6</sup> En todo caso, es importante mencionar que se mantiene el régimen mediante el cual es la Conferencia Sectorial de Drogas (el órgano que representa a la administración central, las administraciones autonómicas y demás entidades gubernamentales implicadas) quien finalmente aprueba las políticas en la materia que se llevan a cabo al nivel nacional, siguiendo en todo caso las recomendaciones y sugerencias de las comisiones conformadas.<sup>7</sup> En este escenario, el trabajo del Consejo será el de evaluar la estrategia actual y el plan de acción vigente, y contribuir al diseño de las nuevas estrategias mediante los grupos de trabajo que sean conformados en su seno.

La organización de la sociedad civil (OSC) Civio indica que fomentar la participación es una medida positiva pero que, como muchos otros compromisos incluidos en este segundo plan, se trata de una medida que solo tiene impactos en un área parcial. Por su parte, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) también critica la inclusión de este compromiso en materia de participación, pues, en referencia al Consejo, “aunque se trata de un órgano colegiado que integra la sociedad civil, su creación poco aporta al cumplimiento de las exigencias de la Alianza para el Gobierno Abierto”, pues “aunque la conexión entre estos instrumentos de participación y la posibilidad para los ciudadanos de interesarse por la gestión de los asuntos públicos y aportar a esta existe, sin embargo, se trata de medidas excesivamente sectoriales y específicas, que incluso cuando sean completamente ejecutadas, tendrán una incidencia mínima en el avance hacia el Gobierno Abierto”.<sup>8</sup>

Sin embargo, ante tales críticas es necesario precisar que el impacto potencial se valora precisamente en el marco del sector de la política relevante. Así definido el compromiso, el investigador MRI lo considera de impacto potencial moderado, pues se trata de pasos significativos en la política pública sobre la participación en la lucha contra drogodependencia.

### Recomendaciones

Tomando en cuenta el nivel de avance de este compromiso y su carácter sectorial, se recomienda explorar herramientas para incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el trabajo cotidiano del Consejo, como medio para potenciar “desde la base” esta medida y ponerla en funcionamiento. En paralelo, se recomienda articular mecanismos de participación que permitan una adecuada coordinación con los distintos consejos locales y autonómicos sobre drogodependencias ya conformados. Desarrollar una estrategia de redes sociales conectada con su plan de trabajo podría ser una iniciativa adecuada para tener una presencia virtual y dialogar con los ciudadanos de los temas que más les interesan y como medio para articular una clara política de comunicación con el ciudadano y con órganos similares.

---

<sup>1</sup> Gobierno de España. Ministerio de Salud y Política Social, “Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016” (2009).

<sup>2</sup> Ver el documento “Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020)” (2012/C 402/01) en su artículo 24.5. “Fomentar y alentar la participación e implicación activas y significativas de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, los jóvenes, los consumidores de drogas y los clientes de los servicios relacionados con la droga, en la elaboración y aplicación de políticas de lucha contra

---

la droga en el ámbito nacional, de la UE e internacional. Asimismo, garantizar el compromiso con el Foro de la Sociedad Civil de la UE sobre la Droga a escala de la UE y en el ámbito internacional” URL:

<http://goo.gl/D2efrW>

<sup>3</sup> Enlace al Proyecto del Real Decreto en la URL:<http://goo.gl/t3EcX1>

<sup>4</sup> En este documento se definen como fines del Consejo a) conseguir la mayor coordinación y eficacia administrativas en la definición y ejecución técnicas de las políticas y actuaciones; b) actuar como órgano permanente de consulta y asesoramiento técnicos de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, para el adecuado cumplimiento de las competencias que tiene encomendadas; c) servir como órgano de consulta y asesoramiento de otros órganos de la Administración General del Estado, y de los organismos y entidades públicos de ella dependientes, para la definición y ejecución técnicas de las políticas y actuaciones que lleven a cabo de acuerdo con sus propias competencias; d) proponer al Gobierno, a través de la persona titular del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, o, en su defecto, a través de la persona titular del ministerio que tenga atribuida la competencia de coordinación y ejecución del Plan Nacional sobre Drogas, la adopción de las medidas y actuaciones relativas a esta materia, y, en general, en materia de adicciones, que el Consejo estime necesarias y cuya competencia corresponda al Estado. Ver URL: <http://goo.gl/t3EcX1>

<sup>5</sup> Ver Real Decreto 1113/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen jurídico del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones URL: <https://goo.gl/aXzRh0>. Adicionalmente, durante la revisión al borrador en febrero de 2016, el gobierno informó que se está procediendo al nombramiento de los miembros del Consejo (para lo cual hay establecido un plazo de 3 meses desde su publicación en BOE el 1 de diciembre), para poder proceder a la constitución de Consejo (cuyo plazo se ha fijado en 4 meses a partir de su publicación)

<sup>6</sup> “Entrevista realizada a funcionarios responsables de seguimiento de compromiso sobre participación en el desarrollo de la estrategia contra la drogodependencia y otras adicciones, a propósito de la autoevaluación del gobierno del II Plan de acción de España en Gobierno Abierto”, entrevista realizada por Cruz-Rubio, César, n.º 16, octubre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>7</sup> Cruz-Rubio, Entrevista del 16 de octubre del 2015.

<sup>8</sup> CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”.

## 10: Participación en los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo

Texto del compromiso del plan de acción:

*El Plan Nacional de Salvamento Marítimo (PNS) es el documento marco que establece las prioridades y líneas de actuación estratégicas, para el periodo de validez con que se apruebe, de la política del Ministerio de Fomento en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación. Si bien cuenta con un periodo de consultas, estas se realizan sobre un texto ya elaborado internamente que puede recoger solo parcialmente, o incluso obviar, determinados aspectos que pueden ser relevantes para el sector marítimo.*

*Se pretende realizar encuentros previos a la redacción del borrador, de las modificaciones o nuevas versiones que se hagan al PNS, en los que participen los agentes interesados. Estos encuentros deberían permitir la incorporación al PNS, en una fase temprana, de elementos que desde una perspectiva distinta a la de la administración pueden resultar relevantes y, bien por su naturaleza o fruto de la propia perspectiva interna de la administración, pueden no contemplarse con la debida importancia actualmente. Esta medida se realizará mediante la constitución de un grupo de trabajo de seguimiento de la participación en el diseño del PNS así como conferencias y reuniones de trabajo con los agentes del sector marítimo.*

Institución responsable: Ministerio de Fomento; Dirección General de la Marina Mercante/Salvamento Marítimo.

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: 1/1/2014

Fecha de cierre: 31/12/15

**Nota editorial: El investigador MRI resumió la información a dos hitos concretos: la constitución del Grupo de Trabajo del Consejo y el diseño y elaboración participativos del Plan Nacional de Salvamento Marítimo.**

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a valores OGP				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición pública de cuentas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
EN TOTAL			✓			✓						✓		✓		
1. Grupo de trabajo			✓			✓				✓			✓			
2. Diseño y elaboración participativos del PNSM			✓			✓					✓		✓			

### ¿Qué pasó?

Con este compromiso se busca el diseño en clave participativa de un nuevo Plan de Salvamento marítimo para el periodo 2018-2026. En tal compromiso no se especificaron claramente las fechas en las que se desarrollará este proceso de consultas,

ni de la efectiva conformación de los grupos de trabajo vinculados. Existe ya un plan de Salvamento Marítimo vigente y que comprende el periodo 2010-2018. Este plan fue diseñado en el anterior Gobierno y tiene por objetivos reforzar el sistema preventivo por un mar más limpio y seguro; afianzar el desarrollo de un sólido sistema de respuesta; crear un marco de relación institucional basado en la concertación y cooperación en el ámbito internacional, nacional y autonómico, y avanzar en la innovación e investigación.<sup>1</sup>

El Gobierno comunica que, salvo la celebración de algunas reuniones previas con algunos colectivos y agentes sociales, así como con asociaciones de marina mercante, no se han llevado a cabo acciones para dar avance a este compromiso.

Sobre las jornadas (encuentros previos), los representantes del Gobierno señalaron que su objetivo es recabar impresiones, comentarios y propuestas a fin de incluirlas en un documento borrador, que será con el que se trabaje formalmente en el proceso de consultas para definir el plan. En estos encuentros previos se pregunta sobre qué debería contener el plan de salvamento marítimo. Esta labor es algo más que un *brainstorming* (tormenta de ideas), pues se trata de generar una conversación. La articulación de las actividades de recopilación de información vinculada al desarrollo del plan ocurre, en general, con el desarrollo de estas jornadas, y el Gobierno informó de que se carece de una herramienta web (portal) que apoye este proceso de diálogo.

El Gobierno informa de que el proceso de conformación del plan comenzará a mediados del 2016, mediante la celebración de reuniones de trabajo en el seno del Consejo Nacional de Seguridad de Marítima y un grupo de trabajo en el marco de las Jornadas del Sector marítimo que comenzará en el primer semestre del 2016.

### Relevancia

En la perspectiva del investigador MRI, este compromiso no debió incluirse dentro de este plan de acción en la manera en la cual fue redactado. Los planes de acción en gobierno abierto son bianuales, y se trata, por ello, de acciones cuyo logro precisa claramente una programación y un horizonte temporal distinto de aquel definido para el citado plan de acción (de julio del 2014 a junio del 2016). El investigador MRI coincide con el Gobierno respecto de que el proceso de conformación de planes en clave participativa es un proceso largo; no obstante, durante el 2014 y el 2015, este proceso ha estado en su mayor parte detenido, como se ha indicado arriba.

Del lado de la sociedad civil, las organizaciones consultadas repitieron para este compromiso las mismas críticas que habían hecho para muchos otros compromisos de este segundo plan. La OSC Civio indica que se trata de una medida parcial de alcance muy limitado y sin relación con el gobierno abierto. Por su parte, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) es crítico respecto de la inclusión de este compromiso en materia de participación, pues “aunque (el Plan) poco aporta al cumplimiento de las exigencias de la Alianza para el Gobierno Abierto (...) y aunque la conexión entre estos instrumentos de participación y la posibilidad para los ciudadanos de interesarse por la gestión de los asuntos públicos y aportar a esta existe (...) se trata de medidas excesivamente sectoriales y específicas, que incluso cuando sean completamente ejecutadas, tendrán una incidencia mínima en el avance hacia el Gobierno Abierto”.<sup>2</sup>

Pero, tal como se ha repetido en este informe, aunque es una crítica válida para el plan en su totalidad, no implica que los compromisos no tengan impacto potencial en su sector específico. En ese sentido, el compromiso, aunque difícil de conseguir en un plan de dos años, tiene impacto potencial transformador en la política pública relevante. A través de un proceso de conformación colaborativo, se está construyendo, desde la base y a través de un proceso continuado, un plan de alcance nacional en un sector muy

importante para la sociedad y la economía españolas,<sup>3</sup> que una vez redactado se someterá a consulta pública. Conducir este proceso en tal dirección tiene muchas ventajas, siendo la principal que se reduce el margen de posibles errores de diseño y potenciales omisiones de aspectos clave, además de generar en el sector una retroalimentación positiva al hacer partícipes a los distintos actores posiblemente afectados.

### **Recomendaciones**

Si en el próximo plan el gobierno las partes interesadas quieren incluir este compromiso, o compromisos de largo plazo similares, tendrán que preocuparse por especificar metas y acciones medibles y logrables durante el periodo de vigencia del plan. Los planes de acción pueden incluir compromisos de largo plazo, siempre y cuando especifiquen las actividades de esta manera y los hitos identificados sean específicos y medibles en el periodo de referencia.

---

<sup>1</sup> Gobierno de España, “Plan Nacional de Seguridad y Salvamento Marítimo 2010-2018” (2010).

<sup>2</sup> CEPC, “Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto”.

<sup>3</sup> Arturo González y Juan Carlos Collado, “Impacto Económico del Sector Marítimo Español”, *Revista Economía Industrial*, 386: 17-26 (2012): <http://bit.ly/1PRUbOm>

## V. Proceso: Autoevaluación

*Al momento de redactar este informe, el Portal de la Transparencia disponía de una versión borrador del informe de autoevaluación, pero el Gobierno aún no había subido ningún documento de autoevaluación definitiva. No queda claro si la versión final de la autoevaluación incorporará los datos recibidos y ya publicados en el micrositio de Gobierno Abierto.*

### Pauta de autoevaluación

¿Se publicó un informe de autoevaluación anual?	Sí
¿Se publicó el informe de acuerdo con los plazos preestablecidos?	Sí
¿Está disponible el informe en la lengua local?	Sí
¿Está disponible el informe en inglés?	No
¿Proveyó el Gobierno un periodo de dos semanas para recibir comentarios públicos a los borradores del informe de autoevaluación?	Sí
¿Se recibieron algunos comentarios?	Sí
¿Se publicó el informe en el sitio web del OGP?	No
¿Incluyó una revisión de los esfuerzos de consulta durante <u>desarrollo</u> del plan?	No
¿Incluyó una revisión de esfuerzos de consulta durante la <u>implementación</u> de los compromisos?	No
¿Incluyó una descripción del periodo de comentarios públicos del borrador de la autoevaluación?	No
¿Abarcó el informe todos los compromisos?	Sí
¿Evaluó el cumplimiento según el plazo de cada compromiso?	Sí

### Resumen de información adicional

El Gobierno de España publicó en el Portal de la Transparencia una versión considerada borrador de la autoevaluación del segundo plan de acción. Este documento y sus anexos incluyen información del avance de los 10 compromisos antes descritos. Dicha información estuvo disponible en el micrositio de Gobierno Abierto desde el 25 de septiembre y durante todo el mes de octubre del 2015.

([http://transparencia.gob.es/es\\_ES/portal-de-transparencia-de-la-age/articulo/gobierno-abierto](http://transparencia.gob.es/es_ES/portal-de-transparencia-de-la-age/articulo/gobierno-abierto)). En el mismo sitio se habilitó un formulario web para recibir las aportaciones ciudadanas.

El investigador MRI pudo constatar que el trabajo de difusión y promoción del proceso de consulta asociado al borrador de la autoevaluación por parte del Gobierno consistió en:

1. Subir en la web la documentación vinculada a este proceso.
2. Habilitar el formulario de comentarios.
3. Enviar a 11OSC y entidades del Gobierno la solicitud para aportar comentarios a la autoevaluación, y compartir en el micrositio las respuestas de seis de ellas.<sup>1</sup>
4. Enviar seis mensajes promocionales de texto durante octubre desde la cuenta de Twitter de @transparencia\_e.

En total, se recibieron seis documentos con comentarios a la autoevaluación. Las entidades participantes fueron el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales CEPC,<sup>2</sup> órgano del Gobierno Central adscrito al Ministerio de la Presidencia, así como de las OSC Transparencia Internacional España,<sup>3</sup> la Institución Futuro,<sup>4</sup> Civio Fundación Ciudadana,<sup>5</sup> el Centro de Estudios Universitarios-CEU<sup>6</sup> y Access-Info Europe.<sup>7</sup> También se recibieron cuatro comentarios de ciudadanos, aunque uno de ellos es una consulta y aportación del propio investigador MRI y otro es una reiteración de la postura de Access-Info Europe. Por lo tanto, las aportaciones ciudadanas deben contarse como dos.

Como aspecto positivo del proceso de autoevaluación, se destaca que los ficheros de estos documentos y las aportaciones ciudadanas están disponibles para su consulta y descarga desde inicios de noviembre en el microsítio del Portal de la Transparencia.<sup>8</sup>

Aunque subió los comentarios sobre la autoevaluación, a fecha de redacción de este segundo informe de avance el Gobierno aún no había subido el documento de autoevaluación definitiva, el cual debería incluir la información relacionada con las repuestas que el gobierno debería presentar sobre los comentarios vertidos durante el proceso de consulta pública. Sobre este tema, Access-Info Europe considera que, aunque los pasos dados para el proceso de consulta y el trabajo de contacto proactivo con las OSC para obtener retroalimentación son positivos, “el Gobierno debería invertir más esfuerzos en facilitar esta consulta y en su comunicación”.<sup>9</sup>

### *Seguimiento de las recomendaciones del MRI*

Respecto del seguimiento de las principales recomendaciones incluidas en el primer informe de progreso, el investigador del MRI no encontró referencia explícita del Gobierno a dar seguimiento o atención a estas. Este seguimiento no fue obligatorio, pero lo será después del año 2015.

No obstante, el análisis de los compromisos en este segundo ciclo da cuenta de que el Gobierno dio cierta continuidad a algunas acciones incluidas en el plan de acción previo. El caso más claro es el lanzamiento del Portal de la Transparencia, el cual fue un hito valorado como no iniciado en el primer informe independiente.

Como se ha destacado, al igual que en el primer ciclo no hubo cocreación en la definición del segundo plan de acción. En el ciclo anterior, el investigador MRI recomendó atender a un proceso participativo para la conformación del II Plan de Acción, y aunque en el segundo ciclo se incorporaron herramientas básicas de consulta, no se cumplió con la mayoría de los criterios definidos para desarrollar el plan de acción OGP, ante lo cual la calidad de la consulta siguió siendo baja. De igual forma, el gobierno de España no desarrolló o identificó espacios en donde los ciudadanos, el sector privado y las OSC dieran seguimiento, junto con el Gobierno, a la implementación del II Plan de Acción. En este sentido, España no ha atendido las recomendaciones del informe anterior respecto del proceso OGP ni ha demostrado un compromiso claro al no acoger adecuadamente la filosofía de la OGP y los principios y lineamientos que guían el proceso OGP en el ciclo actual.

Respecto de las recomendaciones generales del MRI, no existió avance, aunque el gobierno señaló en aportaciones posteriores a este proceso de evaluación, que con el diseño y puesta en marcha de la nueva Base de Datos Nacional de Subvenciones BDNS se atendió a las recomendaciones del informe de Avance del IRM-OGP del periodo 2012-2013<sup>10</sup> (ver también compromiso 6 de este informe de avance). Respecto de las prioridades de los actores relevantes, se ha avanzado en el trabajo de formación y capacitación en materia de transparencia y gobierno abierto, como pueden ser las varias iniciativas de formación para funcionarios públicos y ciudadanos lideradas por el Instituto Nacional de la Administración Pública, a través de los cursos virtuales

celebrados en el 2014 y en el 2015, así como en la impartición de MOOCs sobre el tema.<sup>11</sup>

---

<sup>1</sup> Según consta en la relación de las 11 entidades a las que se les ha solicitado análisis del informe de autoevaluación. Documento interno proporcionado al investigador MRI.

<sup>2</sup> CEPC, "Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto".

<sup>3</sup> Transparencia Internacional España, "Observaciones de Transparencia Internacional España sobre el Informe de Autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto" (2015), <http://goo.gl/klDv0d>

<sup>4</sup> Institución Futuro, "Documento de consideraciones a la autoevaluación del II Plan de Acción en Gobierno Abierto" (2015), <http://goo.gl/audfSR>.

<sup>5</sup> Civio, "E-mail comunicación de Eva Belmonte, de comentarios de autoevaluación del II Plan de Acción en Gobierno Abierto" (2015), <http://goo.gl/1UfLsZ>.

<sup>6</sup> En opinión del investigador MRI, este documento tiene un marcado carácter generalista cuyo contenido apenas es usable en el marco de este informe independiente. CEU, "Observaciones al informe intermedio de autoevaluación sobre el II Plan de Acción 2014-2016 de Gobierno Abierto" (2015), <http://goo.gl/ksdN1d>.

<sup>7</sup> Access-InfoEurope, "Comentarios y recomendaciones al borrador del II Plan de Acción de España de Gobierno Abierto".

<sup>8</sup> Cruz-Rubio, "Vídeo corroboración de información contenida en la web del Portal de la Transparencia sobre Gobierno Abierto".

<sup>9</sup> Access-InfoEurope, "Comentarios y recomendaciones al borrador del II Plan de Acción de España de Gobierno Abierto".

<sup>10</sup> IGAE. Dirección de la Oficina Nacional de la Auditoría. División de Auditoría Operativa y Control Financiero de Subvenciones Nacionales "Oficio - Gobierno Abierto II Plan. Alegaciones a Informe provisional." (2016) 26 enero 2016, <https://goo.gl/uq3noh>

<sup>11</sup> Ver la información de los cursos organizados por el INAP en la URL <http://www.inap.es/formacion-en-transparencia> y en <http://www.inap.es/curso-abierto-transparencia> en donde el investigador MRI ha participado como docente.

## VI. Contexto nacional

*El contexto de España ha cambiado mucho en los últimos dos años, tanto como el escenario de futuro que se presenta en el 2015, el cual está lleno de grandes y desafiantes retos. Esta sección ubica los compromisos del plan de acción en el contexto nacional más amplio.*

### Economía

Frente a la mejora en algunos indicadores macroeconómicos que, sin duda, dan lugar a la esperanza respecto de una salida a una gran crisis económica, están también sus muy graves efectos, que han provocado daños de hondo calado en la economía doméstica de muchos españoles. Algunos de los indicadores más graves de ello son el persistentemente alto porcentaje de desempleo (tasa de paro en el 22 % en septiembre del 2015) y del desempleo de larga duración (2,38 millones de personas) del desempleo juvenil (de un 47 % para menores de 25 años) y de aquellos que son mayores, así como los indicadores sobre la pérdida del poder adquisitivo, que han llevado los salarios a niveles de 2007 y que en su conjunto ha conformado nuevos escenarios de pobreza y exclusión en el país. Pese a las políticas de contención de gasto, para noviembre del 2015, la deuda de España rozó el 100 % de su PIB, lo cual implica claros desafíos para financiar los servicios públicos, mantener el sistema de pensiones y garantizar su sostenibilidad en el corto y mediano plazo.

### Corrupción

Al mismo tiempo, los continuos casos de corrupción descubiertos al más alto nivel siguen deteriorando durante el 2015—aunque ya en menor medida—la percepción ciudadana sobre las instituciones y los representantes políticos. De acuerdo con los veinte barómetros de percepción del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizados entre el 2014 y el 2015, la corrupción y el fraude se ha mantenido como el segundo principal problema de España solo detrás del paro (desempleo) y por delante de los problemas de índole económica.<sup>1</sup> Como lo describe un estudio del Institut de Economia de Barcelona:

Desde comienzos de la recesión económica, los índices de percepción subjetiva de la corrupción en España han empeorado considerablemente. No obstante, existen indicios objetivos de que los niveles de corrupción pueden haber disminuido en los últimos años como consecuencia de la crisis económica...Sin embargo, la lentitud de la Administración de Justicia, la baja intensidad de las sanciones penales en casos de corrupción relevantes, la sensación de impunidad de las élites políticas y económicas, y el afloramiento de escándalos que han afectado a instituciones clave del Estado explican la percepción social negativa que se mantiene en los índices de corrupción percibida. La crisis económica ha incrementado, también, el nivel de exigencia ciudadana.<sup>2</sup>

Algunos de los casos de corrupción más relevantes en este periodo han sido:

- Caso Gürtel (sobornos a altos cargos para la adjudicación de contratos).
- Caso Nóos (obtención de contratos públicos millonarios y desvío de parte del dinero a empresas privadas propiedad de Iñaki Urdangarín y la Infanta Cristina).
- Caso Bárcenas (trama de financiación y de sobresueldos no declarados ante la hacienda pública).

- Caso Bankia (maquillaje de cuentas, administración desleal, apropiación indebida).
- Caso ERE (prejubilaciones y subvenciones fraudulentas a empresas en Andalucía).
- Caso Formación (fraude en adjudicación de cursos de formación en Andalucía).
- Caso Malaya (corrupción municipal en donde testaferros y familiares de altos cargos están siendo investigados por cohecho, prevaricación, malversación de caudales públicos).

En estos casos, funcionarios públicos o altos cargos políticos se han visto presunta (o demostradamente) implicados en financiación irregular, sobresueldos, administración desleal, cohecho, prevaricación, malversación, adjudicaciones o contrataciones fraudulentas, etc.<sup>3</sup>

### El sistema político y las presiones sobre el modelo bipartidista

El 2015 es un año clave para la política en España. La emergencia de nuevas fuerzas políticas con el ascenso de los partidos Podemos y Ciudadanos en el escenario político nacional marcan el comienzo de un cambio de modelo que favorecerá la fragmentación del arco político y la dilución de mayorías claras. La inserción de nuevos actores en la política precisará más diálogo y más negociación para el logro de alianzas y acuerdos entre fuerzas políticas. Con dicha emergencia se da cuenta de que existen presiones importantes sobre el modelo bipartidista del sistema político español, el cual ha estado dominado desde hace más de treinta años por los tradicionales partidos socialista PSOE (de centro izquierda) y el popular PP (de centro derecha).<sup>4</sup> No obstante, tanto en las nuevas como en las viejas formaciones puede decirse que existe como denominador común una clara preocupación por el desarrollo de propuestas para avanzar hacia una mayor transparencia pública como medio para combatir la corrupción, habilitar un mayor control social, mejorar los sistemas de rendición de cuentas desarrollar y avanzar hacia una mayor apertura en el Gobierno.<sup>5</sup>

Por ello, en España se vislumbra un escenario inédito de cambio en el futuro inmediato, con las elecciones generales pendientes de celebración en diciembre del 2015, y en donde cuatro partidos optan con posibilidades —dos de ellos por vez primera— para acceder a la presidencia del Gobierno.<sup>6</sup>

### Respuesta del Gobierno

Gracias a la crisis, a los casos de corrupción, a la necesidad de regeneración institucional y democrática, España ha reaccionado a tales acontecimientos a través de una variedad de reformas. Por un lado, el Gobierno buscó la aprobación de un paquete de medidas legales de regeneración democrática. Su fin era elevar controles en la financiación de los partidos políticos y en el ejercicio de las funciones de los altos cargos públicos de la AGE, y la medida estrella fue la aprobación de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno (LTBG). En la vertiente más administrativa de las reformas, el Gobierno reaccionó a este contexto con medidas orientadas a la racionalización del gasto público y a la simplificación liderada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Adicionalmente y como se ha destacado anteriormente en la Sección IV, su avance en las iniciativas de *open-data* es digno de mención y ha sido recientemente reconocido a nivel Europeo.

Debido, en parte, a la propia LTBG, ha sucedido una relativamente exitosa inserción de la transparencia en el discurso político y en el sector público. No importando el color político o la ideología, políticos y funcionarios coinciden, en términos generales, sobre la necesidad de avanzar en el uso de mecanismos de transparencia y de participación

ciudadana como medios para fortalecer la democracia y las instituciones, y como medios para recuperar confianza. Al respecto, Esther Arizmendi, presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) declaró: “Este Gobierno es consciente de que se debe avanzar en esa vía (la de la transparencia y la participación). Los ciudadanos han cambiado mucho en este último periodo. No se conforman con ir a las urnas cada cuatro años”.<sup>7</sup> Adicionalmente, un experto entrevistado reflexionó sobre esta cuestión y señaló que en España “...hay un *boom* de la transparencia. Al nivel político se incluye en los programas electorales el tema de la transparencia, se ha insertado el concepto en el discurso y los medios han funcionado también como un altavoz para hacer que este *boom* se diera... Es positivo el *boom*, pues ello ha puesto en primera línea este ámbito de la vida pública y una sensibilización es el necesario primer paso”.<sup>8</sup>

### Falta de conocimiento ciudadano

No obstante, y aun con la exitosa inserción de la transparencia en el discurso y en los medios, persiste un desconocimiento ciudadano generalizado sobre la nueva ley de transparencia, sobre el Portal de la Transparencia y las iniciativas de gobierno abierto. Tomando en cuenta que fue realizado apenas a un mes de entrada en funcionamiento del portal de la transparencia, los resultados del primer barómetro de transparencia en España<sup>9</sup> arrojan luz sobre el escaso nivel de la penetración de la ley de transparencia y del Portal de la Transparencia en la sociedad española:

- El 94 % de los encuestados opinaron que el Gobierno de España tiene un bajo nivel de transparencia (poca el 43 % y ninguna el 51 %).
- El 72 % sabía o había oído hablar de la existencia de una ley de transparencia en España, pero solo pudieron afirmar su existencia el 46 %.
- Por su parte, el 54 % de los encuestados sabía o creía saber sobre la existencia del Portal de la Transparencia (solo el 34 % lo sabía con certeza) y solo el 8 % afirmó haber visitado el portal.<sup>10</sup>

De acuerdo con una experta entrevistada, “no hay un conocimiento pleno en la ciudadanía respecto de la transparencia y el gobierno abierto, pero en el sector público sí se ha insertado la idea de la transparencia como política de estado”.<sup>11</sup>

### Iniciativas subnacionales y de otros poderes públicos

Otra realidad palpable sobre la cual no se habla en los informes de progreso ni en las autoevaluaciones es que, más allá del poder ejecutivo nacional, el gobierno abierto ha iniciado su camino —y sigue haciéndolo con pasos firmes— en las autonomías, en los gobiernos locales, en los otros poderes del Estado. En varios sentidos, la agenda de la transparencia se ha venido desarrollando más de abajo hacia arriba que de arriba abajo; es decir, de los gobiernos subnacionales hacia el gobierno central,<sup>12</sup> y en donde cada nivel de gobierno ha avanzado usando una estrategia particular, profundizando en medidas previamente definidas (como el caso del Gobierno central) o conformando nuevos diseños institucionales, para potenciar una mayor transparencia y participación.

Así, por ejemplo, el Gobierno central desarrolló su estrategia de gobierno abierto en clara consonancia con la idea del gobierno electrónico. Mientras a nivel subnacional hay 11 leyes de transparencia autonómicas que incorporan obligaciones de transparencia activa y se han creado organismos de transparencia y consejerías específicas, su desarrollo institucional (con las excepciones de algunos casos) es aún incipiente.<sup>13</sup> En el ámbito local, el desarrollo del gobierno abierto es mayor, sobre todo en los ayuntamientos más poblados. Un experto entrevistado consideró que lo más representativo podría ser cómo ha quedado conformado el gobierno abierto en los ayuntamientos. En los municipios grandes se han conformado concejalías de gobierno

abierto y de otra cosa, como por ejemplo de gobierno abierto y participación, pasando de ser las concejalías de juventud y participación a concejalías de participación o de participación y gobierno abierto. Esto es importante, pues aunque dichas concejalías no incluyen en su estructura de gobierno y en la toma de decisiones a las OSC y a la ciudadanía, se identifica y reconoce ya al nivel local la participación y el gobierno abierto dentro de un nuevo eje o área de política pública, distinto de las políticas para la juventud.<sup>14</sup>

Hay dos iniciativas relevantes en el ámbito local que se derivan de la necesaria observancia de la LTBG. Tienen que ver con el diseño de la ordenanza marco de transparencia que preparó la Federación Española de Municipios y Provincias de España (FEMP),<sup>15</sup> así como el Portal de la Transparencia local en la nube, que han puesto a disposición el MINHAP y FEMP, para que los ayuntamientos puedan contar con un portal de transparencia a coste cero y cumplir de esta forma con la ley en la materia.<sup>16</sup>

También resulta de interés el desarrollo más reciente de la política de transparencia y gobierno abierto impulsada por el Ayuntamiento de Madrid, la cual se basa en un enfoque participativo en la definición de las herramientas clave, tales como el desarrollo de un espacio virtual para debatir, proponer e impulsar iniciativas ciudadanas (<https://decide.madrid.es>), y la consulta pública impulsada sobre el proyecto de ordenanza en transparencia (<http://goo.gl/njxfQi>).

Por su parte, el poder judicial en España ha avanzado también en materia de gobierno abierto. Antes incluso de la entrada en vigor de la LTBG, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) abrió su portal de transparencia<sup>17</sup> en el que se incluye información económica financiera, sobre la actividad del CGPJ, estadísticas, sentencias y temas de otra índole que ahondan en la transparencia. Cabe aclarar que no se trata de avances llevado a cabo por la administración de Justicia (poder ejecutivo), sino por el órgano de gobierno de los jueces, lo cual deja patente la voluntad del poder judicial de trabajar en este ámbito.<sup>18</sup>

Respecto del poder legislativo nacional, según entrevista con un experto, se están dando pasos muy importantes en el desarrollo de un parlamento más abierto, a través del trabajo realizado para hacer más transparente y accesible el trabajo de los parlamentarios nacionales, así como, de forma más relevante, en el trabajo que se realiza en las distintas comisiones legislativas a fin de dar a conocer con mucho más detalle el trabajo parlamentario y permitir con ello una mayor rendición pública de cuentas. Este trabajo se realiza desde 1996 a través del sitio web del Congreso ([www.congreso.es](http://www.congreso.es)), y desde su origen ha visto sucesivas mejoras. En opinión de la OSC Fundación Hay Derecho aún falta mucha más transparencia en temas tales como sueldos de los diputados, viajes, incompatibilidades, etc, que pueden tener mayor interés para la ciudadanía y permitir un mayor control social. Sin embargo, en la actualidad, esta web ha avanzado ofreciendo información sobre la actividad parlamentaria, a la que se le han sumado los contenidos relacionados con la transparencia de la actividad de la Cámara (al régimen económico y de protección social de los diputados o a sus declaraciones de bienes y actividades, entre otros),<sup>19</sup> cuyo impacto se potencia, gracias a la liberación de datos asociados a esta actividad parlamentaria, mediante el diseño y uso de aplicaciones (apps) ciudadanas.<sup>20</sup>

### **El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**

De entre todos los cambios institucionales ocurridos, la creación y puesta en marcha del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) es el más significativo. El CTBG tiene entre sus funciones:

- Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley de transparencia.
- Asesorar e informar de los proyectos normativos estatales en materia de transparencia.
- Evaluar el grado de aplicación de la ley de transparencia.
- Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Velar por el correcto cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia.<sup>21</sup>

En un informe preliminar de su sitio web ([www.consejodetransparencia.gob.es](http://www.consejodetransparencia.gob.es)), se indicó que el CTBG había recibido en los seis primeros meses del 2015, 204 reclamaciones de los ciudadanos, es decir, poco menos del 9 % de las 2.344 preguntas realizadas en el mismo período al Portal de la Transparencia. De las 204 reclamaciones recibidas, 137 se han resuelto ya y han dado lugar a 132 resoluciones. De estas, 23 (el 17 %) se han desestimado y 109 (el 83 %) se habían admitido a trámite.<sup>22</sup> De enero a septiembre del 2015, recibió 280 reclamaciones, 208 resueltas, 40 estimadas y 110 desestimadas o inadmitidas a trámite. Todas las reclamaciones que el CTBG ha resuelto se publican en su página web, y la información sobre estas estadísticas se actualiza constantemente.<sup>23</sup>

Aunque el funcionamiento del CTBG es clave en la adecuada implementación de la LTBG, también es cierto que la ley y su desarrollo reglamentario (según la redacción en borrador) ofrecen pocas capacidades en atribuciones al CTBG. Su labor es preceptiva, de concienciación, promoción y de acompañamiento ciudadano.

Asociado a este tema, otra cuestión clave de este órgano es su independencia. Las OSC Transparencia Internacional España, Civio y Fundación Hay Derecho, han coincidido, en que este Consejo nació con un déficit de independencia y con escasas atribuciones legales, que podrían limitar su eficacia o autonomía como instancia clave para vigilar el adecuado cumplimiento de la norma en materia de transparencia, siendo tal vez dos grandes limitantes la falta de capacidad para imponer sanciones en caso de incumplimiento, y su falta de autonomía presupuestaria. Frente a esta cuestión clave, Esther Arizmendi argumentó y ofreció ejemplos que buscan destacar la independencia del CTBG:

Además de lo establecido por ley (se refiere al carácter independiente del órgano definido en la norma), está (como ejemplos) que el diseño de nuestro plan estratégico se ha hecho en la más clara línea de gobierno abierto. Se publicitó y se sometió a audiencia pública, se publicaron las aportaciones. El segundo caso es el Plan de Formación del CTBG, en donde se repitió este proceso. No ha habido injerencia política o de ningún tipo en el CTBG, ninguna. Otra cuestión que avala nuestra independencia es que han venido ya nueve comunidades autónomas a solicitarnos que gestionemos sus reclamaciones sobre su propia ley de transparencia autonómica, de distinto color político. Este gesto supone un voto de confianza... Las OSC no se casan con nadie. Tenemos ya a muchas OSC asociadas con nosotros, nos presentamos con ellas, hacemos cosas, firmamos convenios para colaborar.<sup>24</sup>

Durante la tramitación de la LTBG, comenzaron a surgir en el sector privado y la sociedad civil asociaciones y fundaciones que proponían formación y ofrecían servicios orientados a una mayor transparencia.<sup>25</sup> Así pues, España está frente a un nuevo ecosistema de actores y organizaciones ligados a la transparencia. Si bien dio sus primeros pasos antes de la puesta en marcha de la LTBG, la ley ha sido, sin duda, uno de

sus grandes revulsivos, y tiene por nuevo referente al CTBG, en el que “... se empieza a generar la cultura de la transparencia, si bien tal proceso ocurre aún de manera incipiente”.<sup>26</sup>

En conclusión, la labor del CTBG será relevante en la medida en que, con su trabajo, con sus resoluciones y con su actividad de concienciación orientada al cambio de cultura administrativa, comience a establecer criterios, definir mínimos o estándares que luego sean replicables a las administraciones públicas y que permitan dar pautas claras para mejorar la norma.

### Prioridades de las partes interesadas

De la información proveniente de la encuesta y de las entrevistas en profundidad, se concluye que las partes implicadas han considerado abrumadoramente el primer compromiso (el Portal de la Transparencia) como el más relevante de los diez incluidos en el II Plan de Acción. En contraste, se evidenció en general poca familiaridad con el proceso de la OGP y con los 9 compromisos restantes.

En cuanto al próximo plan, hay varias prioridades y propuestas no contempladas en el II Plan de Acción, pero que las partes interesadas han identificado para su inclusión en el futuro. Las prioridades se articulan en tres grupos:

- 1) Tomando en cuenta que esta prioridad requeriría de una tramitación de ley orgánica, que precisaría de un mayor grado de consenso que el de una ley ordinaria, la primera prioridad tiene que ver con el marco legal de transparencia en España. Se basa en una modificación de la ley de transparencia, a fin de entender el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental y para que se garantice “un acceso de tipo universal y sencillo”.
- 2) La segunda prioridad, más cercana al proceso de gobierno abierto, es la conformación de un órgano que coordine todas las políticas de transparencia y gobierno abierto que surjan en España e integre esfuerzos de los distintos niveles de gobierno y poderes públicos. Se trata de crear “un órgano de interlocución y de coordinación intergubernamental para articular la política de gobierno abierto”. Tal órgano debería incorporar a las principales OSC a fin de que trabajaran mano con mano en la definición de los planes de acción, de la misma forma que las conferencias sectoriales articulan los actores institucionales y definen las políticas públicas en España.<sup>27</sup> Este órgano tendría capacidad decisoria y sería el responsable de conformar los planes de acción en colaboración con ciudadanos y OSC.
- 3) Una tercera prioridad es recuperar la confianza ciudadana, ante lo cual se sugieren campañas de concienciación y difusión de la LTBG.
- 4) Una cuarta prioridad se refiere con la adecuada apertura de determinados recursos de información. Como ejemplos hay:
  - La apertura del Registro Mercantil para su uso público y facilitar la reutilización de su información.
  - Aunque actualmente están disponibles los contratos desde la Plataforma de Contratación del Sector Público PLACE y sus enlaces también están disponibles desde el Portal de la Transparencia, aún falta información por abrir relacionada con el proceso de contratación pública, sobre todo en lo relacionado a la información pos contractual, clave en muchos casos para un adecuado control social y una eficaz detección de prácticas corruptas. Adicionalmente, este servicio sólo permite acceder a la información de los contratos en cada caso, e incluso a la descarga de la

información vinculada en formatos amigables para las máquinas, no obstante, no permite la descarga de la información asociada a relaciones o búsquedas completas de varios contratos, lo cual sería muy útil para su análisis.

- Las retribuciones de altos cargos públicos: Al igual que con los contratos, en lugar de ofrecer un descargable se presenta un buscador, lo que limita la capacidad de analizar esta información.
- La apertura de las agendas de trabajo y las reuniones de los cargos públicos, y habilitar el registro de entrada en organismos institucionales.

### **Cambios en los Requisitos de la Elegibilidad OGP**

Como aparece detallado en el anexo al final de este informe, España pasó de cumplir en el 2011 un 75 % de los requisitos que usa el OGP para establecer la elegibilidad, al 100 % actual. Este cambio resultó de la puesta en marcha de la LTBG, que permitió a España obtener 4 puntos de 4 en el indicador de elegibilidad asociado al acceso a la información. El cambio asociado a la publicación de bienes (declaración jurada de bienes) también se dio gracias a esta misma ley, pues prevé en su artículo 8 la publicación de los bienes y patrimonio de los altos cargos en su toma de posesión y al acabar su mandato, de forma que pueda compararse si ha habido enriquecimiento. Esa norma ampliaba una ley de 2006 que solo se refería a ministros y secretarios de Estado, pero ahora es aplicable a muchos más altos cargos, incluyendo responsables de empresas y organismos públicos, y embajadores.

### **Ámbito del plan de acción con relación al contexto nacional**

Bajo la perspectiva del investigador MRI y con base en el análisis del II Plan de Acción y del avance de sus compromisos incluidos, es posible aportar comentarios constructivos respecto del grado en que el plan de acción y los compromisos reflejan los valores de la OGP de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el contexto específico español.

El primer comentario tiene que ver con el uso adecuado que el Gobierno debe hacer de los conceptos que, como valores, articulan el gobierno abierto. En el informe de autoevaluación y su documento anexo, son comunes algunas confusiones terminológicas. Por ejemplo, se confunde en la redacción la rendición de cuentas con el acceso a la información o con mecanismos de comunicación entre particulares y las Administraciones Públicas, lo que se ha nombrado como rendición de cuentas “ingenua”.<sup>28</sup> De un modo similar, se confunde la transparencia con la posibilidad de que el ciudadano pueda ver sus datos en un servicio web o enterarse del estado de avance de un trámite personal, cuando más bien la transparencia implica la posibilidad de acceder a información relevante y actualizada asociada a lo que hace el Gobierno y a cómo lo hace. También es común reducir la participación a informar llanamente, o a un proceso pasivo y unidireccional que no implica la necesaria articulación de una relación de diálogo e interacción con los ciudadanos, y que, de acuerdo con la clasificación propuesta por la IAP2, se trataría más bien de una participación limitada, basada en consultar o solicitar opinión sin ningún tipo de retroalimentación asociada a lo que el Gobierno hace con dichos aportes y opiniones.<sup>29</sup>

El segundo comentario tiene que ver con la desconexión de los compromisos incluidos en los planes de acción respecto de las necesidades de los ciudadanos, dada la ausencia de procesos participativos (*véanse* apartados II y III de este documento). Pareciera que la interpretación de lo que es el gobierno abierto, de las necesidades ciudadanas y de sus prioridades fuera una cuestión definida e interpretada de forma exclusiva por el Gobierno de España, cuando en realidad debería construirse de forma conjunta entre los

actores implicados y en todos los niveles posibles. En la perspectiva del investigador MRI, este es un defecto no solo de forma, sino de fondo, que permea en su práctica totalidad tanto el proceso OGP en España en general como la definición de los compromisos de los dos planes de acción ya puestos en marcha. El gobierno señala que desde la AGE se tiene en cuenta la participación de OSCs y de los ciudadanos, “recabando esta información por distintas fuentes ministeriales y utilizando multitud de herramientas tanto en la red como presenciales”. Pese a ello estas herramientas se limitan a consultar, y se basan en una comunicación unidireccional. El gobierno advierte que el grado de participación es muy bajo, lo cual ocurre no por inexistencia o desconocimiento de canales de participación, sino por un bajo interés de hacerlo (entendiendo así que este fenómeno tiene más bien una explicación de orden cultural). Pese a ello, son muchos y claros los indicadores e informes que rebatirían esta cuestión y que señalan que en España el estado de la participación ciudadana es muy robusto y sano<sup>30</sup> aunque a escala nacional esta realidad no sea percibido por el gobierno. En todo caso, sin participación e implicación dialógica y continuada entre Gobierno y ciudadanía es muy complicado hablar de un gobierno abierto efectivo, en donde la cocreación de los planes de acción debe ser un rasgo característico de los planes de acción diseñados y no una cuestión accesorio.

El tercer comentario tiene que ver con la ya urgente necesidad de articulación del gobierno abierto como una estrategia multiactor, multisectorial y transversal que brinde legitimidad a los compromisos y reduzca fallos de diseño. Como la sección II de este informe (y el informe de avance anterior) explican, y las quejas que las OSC españolas han manifestado con el Comité Directivo de la Alianza indican, el Gobierno no está cumpliendo con algunos de los requisitos básicos de participación en la OGP. Es necesario trascender la definición desconectada de compromisos poco ambiciosos por ausencia de un plan o estrategia mayor de gobierno abierto, o que son acciones más ligadas a los avances en gobierno electrónico o la interoperabilidad. Se trata de afrontar el imperativo de conseguir el diseño de una estrategia transversal y de calado. Tal estrategia tendrá que implicar no solo cambios en la forma habitual de hacer las cosas. El fortalecimiento de los órganos como la OTAI y de entidades como el CTBG, además de sus equivalentes al nivel subnacional, debería ocurrir en el marco de este naciente ecosistema de la transparencia y el gobierno abierto.

El gobierno abierto va más allá del poder ejecutivo y más allá del nivel nacional de gobierno. La definición de los planes de acción en gobierno abierto no debería ser una atribución exclusiva de la AGE, sino más bien una responsabilidad compartida y realizada en colaboración con los otros poderes públicos, en todos los niveles de gobierno. El gobierno abierto implica cambiar la forma en que se realizan procesos de gobierno clave y de cómo se interpreta lo público, atendiendo desde su definición y diseño inicial a los valores o principios de transparencia, participación y rendición pública de cuentas, y el uso de las TIC como valor instrumental.

---

<sup>1</sup> Véase el repositorio del CIS en la URL [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11\\_barometros/index.jsp](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp)

<sup>2</sup> Javier Salinas Jiménez, “Corrupción y transparencia en España: indicadores recientes”, *IEB report 1/2015: Corrupción: magnitud, causas y consecuencias* (2015), <http://goo.gl/qFDDXx>.

<sup>3</sup> Una referencia multimedia muy completa para conocer todos los casos de corrupción en España se puede consultar en *El Mundo*, Mapa de la Corrupción en España <http://goo.gl/m61piS>

<sup>4</sup> La alternancia en el poder entre el PSOE y el PP, desde 1982 al 2011, se ha materializado, en general, con mayoría absoluta. El PSOE ganó las elecciones en cuatro convocatorias sucesivas entre 1982 y 1993, las tres primeras con mayoría absoluta. La alternancia vino de la mano de Aznar, quien en un segundo periodo logró mayoría absoluta en el 2000. El PSOE retomó el poder en el 2004, esta vez con dos mayorías simples para dos periodos, para recuperarla el PP en el 2011 con mayoría absoluta.

<sup>5</sup> A tal efecto, ver las propuestas de los partidos políticos en la materia para las elecciones generales del 2015, de los partidos con más oportunidades de ganar. El Partido Socialista Obrero Español, PSOE, (<http://goo.gl/k2Hgxf>), del Partido Popular (<http://goo.gl/5Ug7Ed>), de Ciudadanos (<https://goo.gl/AxL9D1>) y de Podemos (<http://goo.gl/e6sdLj>), ver compromiso campaña 244, entre otros.

<sup>6</sup> A la hora de finalizar este informe, los partidos estaban aún en negociaciones para formar un gobierno después de que ninguno de ellos obtuviera una mayoría absoluta en las elecciones.

<sup>7</sup> “Entrevista en profundidad a Esther Arizmendi, presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”.

<sup>8</sup> “Entrevista en profundidad a Francisco Delgado, presidente de la Asociación Acreditra, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”, entrevista realizada por Cruz-Rubio, César, n.º 20, octubre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>9</sup> De acuerdo con esta OSC, la población objeto de estudio barómetro, fueron personas de 18 y más años residentes en España. La muestra, de 1.007 personas tiene un margen de error del +3,09% para un nivel de confianza del 95,5%. Es una muestra obtenida en todas las comunidades autónomas y Ceuta y Melilla, proporcional a los datos del último Padrón Municipal. El estudio se hizo del 12 enero al 2 de febrero de 2015 por encuesta personal sobre una selección aleatoria de individuos respetando un sistema de cuotas por lugar de residencia, género e intervalo de edad. Una ficha completa y un resumen de los principales indicadores del barómetro pueden encontrarse en Acreditra, “Barómetro de la Transparencia de España” (2015). <https://goo.gl/mUEpn4>

<sup>10</sup> Barómetro de la Transparencia de España.

<sup>11</sup> “Entrevista en profundidad a Juana López-Pagán, experta en gobernanza local y gobierno abierto, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”, entrevista realizada por Cruz-Rubio, César, n.º 20, octubre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>12</sup> Entrevista a López-Pagán.

<sup>13</sup> Un mapa que es útil para conocer los avances en la materia lo gestiona y actualiza el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en la URL: [http://consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/enlaces\\_interes.html](http://consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/enlaces_interes.html)

<sup>14</sup> Ver “Entrevista en profundidad a Rafael Ayala, editor de Gobierno Transparente, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”, entrevista realizada por Cruz-Rubio, César, n.º 13, octubre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>15</sup> URL con acceso a la Ordenanza tipo en la FEMP <http://goo.gl/OnD0f5>

<sup>16</sup> Puede consultarse un mapa interactivo que muestra el avance del uso de este portal en la nube en el Centro de Transferencia de Tecnología del Portal de Administración Electrónica, en la URL <http://goo.gl/XDY9R0>. Según una entrevista, el portal de la FEMP-MINHAP para los ayuntamientos se enfrenta ahora al reto de su adecuado acogimiento a las leyes autonómicas y a la estatal, a fin de que incorpore elementos de *open data* y de visualización de datos que complementen las obligaciones de transparencia y publicidad activa atendiendo a las especificidades. “Entrevista en profundidad a Rafael Ayala, editor de Gobierno Transparente, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”.

<sup>17</sup> Ver URL: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia>

<sup>18</sup> Ver “Entrevista en profundidad a Carlos E. Jiménez, experto TIC, sociedad de la información y justicia abierta, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”.

<sup>19</sup> Ver la web del Congreso de los Diputados, su sección de transparencia, así como el detalle de la información contenida en las sesiones y en la información de las distintas comisiones parlamentarias. “Entrevista en profundidad a Miguel Ángel Gonzalo, responsable *webmaster* de congreso.es, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”, entrevista realizada por Cruz-Rubio, César, n.º 26, noviembre del 2015 (2015), <https://goo.gl/uq3noh>.

<sup>20</sup> El caso más representativo de este proceso lo hallamos en la web “Qué hacen los diputados” <http://quehacenlosdiputados.net/>

<sup>21</sup> Los ciudadanos pueden presentar una reclamación ante este Consejo, cuando: a) no se admita a trámite una solicitud realizada al Portal de la Transparencia; b) cuando no se le responda en el plazo legal, o c) cuando su respuesta sea considerada por el ciudadano como incompleta o insatisfactoria. Cuando se estima una reclamación ciudadana, el Consejo se dirige al organismo que no ha querido contestar al ciudadano y le insta a que dé respuesta.

<sup>22</sup> Según el CTBG, ello ha sido así porque las reclamaciones “(...) están relacionadas con comunidades autónomas y entidades locales y no con la Administración General del Estado y, en menor medida, por haberse presentado la solicitud de información antes de la entrada en vigor de la ley de transparencia”.

<sup>23</sup> Ver [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/reclamaciones.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/reclamaciones.html)

<sup>24</sup> “Entrevista en profundidad a Esther Arizmendi, presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”.

<sup>25</sup> “Entrevista en profundidad a Rafael Ayala, editor de Gobierno Transparente, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”.

<sup>26</sup> Entrevista con Ayala.

<sup>27</sup> “Entrevista en profundidad a Juana López-Pagán, experta en gobernanza local y gobierno abierto, a propósito del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en España y de la evaluación del II Plan de Acción”.

<sup>28</sup> Para más información ver: <http://democracyspot.net/2014/05/13/social-accountability-what-does-the-evidence-really-say/>

<sup>29</sup> Para consultar el espectro de la participación pública propuesto por IAP2, ir a <http://www.iap2.org/page/81/>

<sup>30</sup> Véase apartado IX Requisitos de elegibilidad, y específicamente, el indicador *Citizen Engagement Index* de la OECD para España, o el índice de participación electrónica de la ONU para 2014, que sitúa a España en el puesto 19 de 193 mundial (España ocupa el puesto 6 de 43, si se mira este indicador en clave europea).

## VII. Recomendaciones generales

*Esta sección contiene recomendaciones acerca de los próximos pasos para el proceso OGP en España a modo general, no en términos de compromisos específicos. Se basa en los hallazgos sobre los procesos de desarrollo e implementación del plan, además del contexto nacional y las prioridades de las partes interesadas.*

### Recomendación transversal

Dado que el principal reto al que se enfrenta España tiene que ver con la adecuada definición e implementación participativa del plan de acción y que el Portal de la Transparencia es una herramienta clave para el desarrollo de la política de gobierno abierto en España, solo hay una recomendación transversal, y versará sobre estos temas.

Debido a que el principal desafío está en insertar el proceso OGP con éxito en España en su conjunto, este es, sin duda, el foco sobre el que descansará la siguiente evaluación independiente, y en el que el Gobierno debería poner su esmero y énfasis. Por ello, el trabajo más importante consistirá en permitir la apertura de la Administración General del Estado (AGE) a fin de definir y dar seguimiento al próximo plan de acción.

Por ello se propone la conformación del órgano de interlocución y de coordinación intergubernamental para articular las estrategias y acciones de gobierno abierto que surjan en España. Este órgano debería:

- Contar con representación de los órganos de participación subnacional, la participación de las OSC y la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.
- Analizar los esfuerzos nacionales en gobierno abierto y articular las estrategias de participación con otras en marcha (como de *open data* y la transparencia proactiva, por ejemplo).
- Ser el órgano responsable de dar seguimiento y velar por el adecuado desarrollo implementación de los compromisos incluidos en planes de acción en gobierno abierto.

Este desafío institucional no menor implicaría un impulso político de primer nivel, pues significa dotar al Gobierno de normas y de una estructura de gobernanza para facilitar tal apertura, que permita el diálogo, la transparencia decisoria, el adecuado seguimiento de las decisiones tomadas, una adecuada evaluación de los impactos, el control social y la rendición pública de cuentas, todo al alero de este nuevo órgano.

Con base en lo anterior, y en los aportes de miembros de las OSC, las otras partes de esta recomendación transversal son, en esencia, las mismas que hace dos años:

- Se recomienda que el Gobierno de España diseñe, antes de elaborar por su cuenta el III Plan de Acción, una estrategia de política pública de actuación participativa, abierta e integral, orientada precisamente a lograr la definición colaborativa de los próximos compromisos.
- El nuevo Plan de Acción debe ser de España y debe implicar a España en su conjunto. La estrategia integral para diseñar el nuevo Plan de Acción significa que no debe entenderse como “aquello que debe hacer el Gobierno o la Administración General del Estado (AGE)” en materia de gobierno abierto, sino como “aquello que tanto la ciudadanía como el Gobierno (en sus distintos niveles) han decidido conjuntamente realizar para acercar el Gobierno (de

nueva cuenta en todos sus niveles) a los ciudadanos, a fin de hacerlo más transparente y participativo”.

- El nuevo Plan de Acción debe asentar el terreno para instaurar el gobierno abierto como una política pública (o estrategia de actuación), de carácter transversal y permanente.
- En consonancia con algunas opiniones volcadas en las entrevistas, el investigador independiente propone como alternativa a la conformación de un nuevo foro de consultas durante la implementación, que este espacio lo articule —buscando una ampliación en la ley de sus funciones y atribuciones actuales— el recientemente creado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). Ello a fin de aprovechar la experiencia reciente de este Consejo respecto de su interacción y relación con las OSC vinculadas a la transparencia y el gobierno abierto, a fin de servir de puente entre Gobierno y sociedad civil. El CTBG es un órgano independiente del gobierno, y podría apoyar o liderar la articulación de un espacio regular en donde el Gobierno, las OSC, las entidades privadas y los ciudadanos pudieran conocer, dar seguimiento y desarrollar un debate informado respecto de la agenda en gobierno abierto, y en su caso, favorecer el desarrollo de propuestas de compromisos para su potencial inclusión en los próximos planes de acción.

### Recomendaciones ‘SMART’ principales

A partir del 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave sobre el próximo ciclo de planificación de las acciones de la OGP. Los gobiernos participantes en la OGP tendrán que responder a estas recomendaciones clave en sus autoevaluaciones anuales. Estas recomendaciones deberían seguir la lógica ‘SMART’, es decir, del inglés, ser Específicos, Medibles, Asequibles, Responsables y con Tiempos. En el caso de España, el investigador también ha ofrecido indicadores sugeridos para medir el cumplimiento de las recomendaciones y hacerlas más orientadas a la lógica SMART.

La primera recomendación es la que acabamos de citar con respecto a la lógica SMART. Las demás recomendaciones están más enfocadas, pero también basadas en los hallazgos sobre los procesos de desarrollo e implementación del plan, además del contexto nacional y las prioridades de las partes interesadas.

<b>Las cinco recomendaciones ‘SMART’ principales</b>	
Recomendación	Indicador(es) Sugerido(s)
<p>1. Conformación de un órgano de interlocución y de coordinación intergubernamental para articular las estrategias y acciones de gobierno abierto que surjan en España. Deberá contar con representación de los órganos de participación subnacional, la participación de las OSC y la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Debe permitir analizar los esfuerzos nacionales en gobierno abierto y articular las estrategias de participación con otras en marcha de <i>open data</i>, de la información solicitada por los ciudadanos a ser sujeto de publicidad activa, las estrategias de RISP y otras más vinculadas con la participación, la transparencia proactiva, el control social y la rendición pública de cuentas.</p> <p>De manera alternativa, su conformación</p>	<p>¿Existe este órgano? S/N</p> <p>¿El órgano tiene representación de las OSC? S/N</p> <p>¿Tiene representación de otros gobiernos y otros poderes públicos?</p> <p>¿Se articula la representación bajo criterios democráticos? ¿Es balanceada la representación de miembros del Gobierno, la sociedad, la ciudadanía, el ámbito académico y las entidades privadas? (Porcentajes de representación)S/N</p> <p>Núm. de OSC participantes</p> <p>Núm. de sesiones de trabajo</p> <p>Núm. de reuniones, eventos</p>

<p>podría apoyarse en la experiencia reciente del CTBG a fin de articular en su seno un foro en donde Gobierno y OSC den seguimiento periódico a los planes de acción diseñados y que permita la rendición de cuentas respecto del avance de los compromisos de España en la OGP.</p>	<p>organizados</p> <p>¿El órgano desarrolla estrategias y mecanismos para garantizar participación dialógica y continuada? S/N</p> <p>¿El órgano conformado diseña e implementa estrategias de divulgación orientada a promover la participación e inclusión? S/N</p> <p>¿Se diseñan las estrategias de forma colaborativa? S/N</p>
<p>2. Mejoras para articular un espacio participativo en la web del portal de la transparencia, como un espacio virtual permanente de seguimiento y evaluación del proceso OGP, que tenga por hitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Un tablero de control vinculado al avance de los planes de acción en gobierno abierto y a los compromisos asumidos y sus avances.</li> <li>b. Fortalecer la transparencia del funcionamiento y uso del portal de la transparencia.</li> <li>c. Un programa de mejora continua del portal definido de forma participativa.</li> </ol>	<p>¿Existe este espacio participativo dentro del portal? S/N</p> <p>Visitas, usuarios, discusiones</p> <p>¿Se realizan y publican informes periódicos y detallados sobre el uso del portal y sobre el estado que guarda la tramitación de las solicitudes de acceso, por UIT, etc.? (S/N)</p> <p>¿Existe un tablero de control con información actualizada que informe con detalle sobre el avance de los compromisos en gobierno abierto? (S/N)</p> <p>¿Se diseña un programa de mejora continua del portal de transparencia? S/N. ¿Se desarrolla este en clave participativa? S/N</p> <p><i>Dashboard</i> de transparencia con los principales indicadores del portal (S/N)</p> <p>Núm. de aportes ciudadanos o de OSC al programa de mejora continua</p> <p>Informes de avances en el programa de mejora continua</p>
<p>3. Tomando en cuenta los resultados de las elecciones de diciembre del 2015, se recomienda abrir un diálogo fuera de la lógica partidaria para que las fuerzas políticas con representación parlamentaria participen en el proceso de conformación del II Plan de Acción.</p>	<p>Núm. de partidos políticos invitados y participantes en el proceso</p> <p>Propuestas sometidas a debate</p>

<p>4. Iniciativas de transparencia en las prioridades de las partes interesadas: una cuarta prioridad se refiere a la definición de una nueva estrategia nacional de <i>open data</i>.</p> <p>a. Ello debería ocurrir como resultado del desarrollo de una nueva estrategia participativa para el <i>open data</i> basada tanto en la transparencia como en la reutilización, y de fortalecimiento de la publicidad activa.</p> <p>Como ejemplos de prioridades en la mencionada estrategia de apertura están:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La apertura del Registro Mercantil para su uso público y facilitar la reutilización de su información.</li> <li>• La apertura de toda la información relativa a la contratación pública, es decir, de todo el proceso de contratación, con énfasis de desarrollo en la liberación de datos en la fase pos contractual.</li> <li>• La apertura de las agendas de trabajo y las reuniones de los cargos públicos, y habilitar el registro de entrada en organismos institucionales.</li> </ul>	<p>¿Se desarrolla en clave participativa una estrategia nacional de <i>open data</i>? (S/N)</p> <p>Recursos de información sujetos de apertura que hayan sido considerados e incluidos en el plan de acción como compromisos</p> <p>Nivel de apertura y calidad de la información publicada (sobre los estándares de la información liberada y si responden a los criterios internacionales)</p> <p>Alcance de la información liberada y su accesibilidad</p>
<p>5. Campaña de promoción de la OGP apoyada fuertemente en el uso de redes sociales, asociada a la conformación del próximo plan de acción, de la política de gobierno abierto y la política de transparencia ya impulsada, a fin favorecer un mayor conocimiento ciudadano por esta iniciativa, concitar la participación ciudadana e implicar a organizaciones del ámbito nacional, autonómico y local en el proceso.</p>	<p>Indicadores de campaña (medios identificados, <i>target</i>, espacios contratados, <i>share</i>)</p> <p>Encuestas sobre el impacto de la campaña</p> <p>Indicadores de uso de las redes sociales</p>

## VIII. Metodología y fuentes

*Como complemento a la autoevaluación nacional, investigadores con experiencia en la gobernanza, preferiblemente del país participante, elaboran un informe independiente de avance.*

Estos expertos usan una metodología común<sup>1</sup> que sigue las pautas de la OGP basadas en una combinación de entrevistas con las partes interesadas locales y análisis y revisión de documentos. Este informe fue revisado por un Panel Internacional de Expertos (nombrados por el Comité Directivo) para certificar que cumple con los estándares más altos de investigación.

El análisis de progreso en los planes de acción de la OGP es una combinación de entrevistas, análisis de documentos e información obtenida en reuniones con las partes interesadas. El informe incorpora la autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones realizadas por la sociedad civil u organizaciones internacionales respecto de temas específicos.

Los investigadores nacionales se reunieron con las partes interesadas a fin de garantizar que estos relatan en forma correcta los eventos del proceso OGP. Dadas las restricciones financieras y temporales, el MRI no puede consultar a toda la gente afectada y/o interesada. Por lo tanto, el MRI intenta ser metodológicamente transparente y, cuando es posible, hace público el proceso de participación de las partes interesadas. Más abajo, en esta sección, se detalla este proceso. El MRI protege la identidad de los informantes que la requieran en los contextos nacionales, pertenezcan o no al Gobierno.

### Entrevistas y grupos focales

Durante el mes de octubre, el investigador MRI mantuvo un total de 10 reuniones de trabajo de entre 30 y 50 minutos cada una, con los funcionarios públicos responsables de dar seguimiento y cuenta de los avances de los 10 compromisos incluidos en el segundo plan de acción. Estas entrevistas se celebraron los días 14 y 16 de octubre en Madrid, en la sede de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI) del Ministerio de la Presidencia. Estas entrevistas fueron previamente concertadas por el equipo de la OTAI y se celebraron siempre bajo la presencia de dos funcionarios de este Ministerio, quienes ofrecieron soporte en su desarrollo y recibían la documentación complementaria que los funcionarios llevaban para entregar al investigador MRI, información que luego le fue entregada a este. En estas sesiones, citadas en este informe como las “rondas de entrevistas con el Gobierno” el investigador MRI pudo escribir notas y grabar en audio las sesiones, que son públicas y están puestas a disposición en el repositorio de documentos del MRI cuya dirección URL se indica más adelante.

Además, durante los meses de octubre y noviembre, se concertaron y celebraron una serie de entrevistas a fondo con expertos, especialistas, funcionarios públicos, miembros de la sociedad civil y del sector privado, así como de un informante anónimo, a fin de conocer puntos de vista diversos vinculados con el proceso OGP, con el gobierno abierto en general y con los cambios devenidos en España en el marco de la aprobación de la Ley de Transparencia.

Las personas entrevistadas fueron (por orden alfabético):

- **Esther Arizmendi.** Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- **Rafael Ayala.** Editor de Gobierno Transparente.
- **Eva Belmonte.** Directora de Proyectos. Civio Fundación Ciudadana.
- **David Cabo.** Director ejecutivo y socio fundador. Civio Fundación Ciudadana.
- **Helen Darbishire.** Directora Ejecutiva. Access-Info Europe.

- **Francisco Delgado.** Presidente de la Asociación ACREDITRA.
- **Miguel Ángel Gonzalo.** *Webmaster* del Congreso de los Diputados.
- **Juan Miguel Márquez.** Responsable de Análisis de Políticas Públicas en Red.es
- **Carlos E. Jiménez.** Experto y consultor TIC.
- **Juana López-Pagán.** Investigadora experta en gobernanza y gobierno abierto.
- **Ana Revuelta.** Coordinadora de Proyectos. Transparencia Internacional España.
- **Un informante anónimo.** Experto en datos abiertos y reutilización.

Con excepción de aquella entrevista realizada con el informante anónimo, el investigador MRI grabó estas entrevistas que están a disposición en el repositorio de documentos. Organizada por el investigador MRI, el 26 de noviembre se celebró en Madrid, en la sede de la Fundación José Ortega y Gasset, una sesión grupal en donde se obtuvo información vinculada al proceso OGP por parte de ciudadanos y miembros de OSC y que complementó también aquella ligada al cuestionario *on-line*. Un resumen de esta sesión está disponible en el repositorio de documentos.

### Repositorio de documentos

El MRI usa una biblioteca virtual, disponible públicamente, como repositorio para toda la información recolectada durante el proceso de investigación. Todos los documentos originales, además de varios documentos citados en este informe, están disponibles para consultar y comentar en el repositorio Virtual MRI para España, en espacio de Google Drive del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas [gigapp.org](http://gigapp.org) (acceso URL <https://goo.gl/uq3noh>)

### Datos basados en una encuesta y otros

El investigador MRI realizó un levantamiento de información en formato encuesta titulado “Cuestionario de opinión ciudadana. Participación de España en la Alianza para el Gobierno Abierto 2015” usando la aplicación Google Forms, a fin de recabar información relevante sobre el proceso OGP y ofrecer un espacio para que cualquier ciudadano pudiera hacer aportaciones. Se obtuvieron 11 respuestas validadas.

- Puede acceder al formulario del cuestionario accediendo a la URL <http://goo.gl/forms/KVnfh5Pmas>
- Puede consultar las respuestas de este cuestionario accediendo a la URL <https://goo.gl/ptQCps>

Además, habilitó, a inicios de octubre 2015, un foro de debate en la red social Novagob (<http://goo.gl/DD7n4R>), a fin de ofrecer información relevante vinculada al proceso de investigación MRI y para recibir comentarios, sugerencias y observaciones a este por parte de expertos y funcionarios públicos. A fecha de elaboración del informe, este grupo contaba con 29 miembros.

Durante enero y febrero de 2016, este documento recibió comentarios de tres OSC vinculadas con la transparencia y el gobierno abierto de España: Fundación Hay Derecho, Openkratio y Open Knowledge Foundation – España, a cuyos miembros el investigador MRI agradece por su esfuerzo en la revisión y análisis del borrador.

### Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El MRI es una manera clave para que los gobiernos, las sociedades civiles y los sectores privados puedan seguir (bianualmente) el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales de la OGP. Un panel internacional de expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El panel está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del panel son:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Liliane Corea
- Hazel Feigenblatt
- Jonathan Fox
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck
- Ernesto Velasco

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes durante el proceso, en colaboración cercana con los investigadores nacionales.

Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org)

---

<sup>1</sup> La orientación completa para la investigación del MRI se puede consultar en el Manual de Procedimientos MRI, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

## IX. Requisitos de elegibilidad

*En septiembre del 2012, la OGP decidió promover en los países participantes la adopción de compromisos ambiciosos con relación a su desempeño en los criterios de elegibilidad de la OGP.*

La Unidad de Apoyo de la OGP valora anualmente los criterios de elegibilidad. Los resultados se presentan a continuación.<sup>1</sup> Cuando sea pertinente, los reportes del MRI incluirán consideraciones con relación al contexto y los avances o regresiones de los países sobre criterios específicos de elegibilidad, en la sección de Contexto de País.

Criterio	2011	Actual	Cambio	Definición
Transparencia presupuestaria <sup>2</sup>	4	4	No cambio	4 = Se publican la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y el informe de auditoría 2 = Uno de los dos publicado 0 = Ninguno publicado
Acceso a la información <sup>3</sup>	1	4	↑	4 = Ley de acceso a la información 3 = Provisión constitucional para acceso a la información 1 = Proyecto de ley para acceso a la información 0 = Ninguna ley
Declaración jurada de bienes <sup>4</sup>	3	4	↑	4 = Ley de declaración de bienes, con datos públicos 2 = Ley de declaración de bienes, sin datos públicos 0 = Ninguna ley
Participación cívica (Puntaje bruto)	4 (9,41) <sup>5</sup>	4 (9,41) <sup>6</sup>	No cambio	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> puntaje bruto: 1 > 0 2 > 2,5 3 > 5 4 > 7,5
<b>Total / Posible (Porcentaje)</b>	12/16 (75 %)	16/16 (100 %)	↑	El 75 % de los puntos posibles para ser elegible

<sup>1</sup> Para más información, ver <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

<sup>2</sup> Para más información, vea Tabla 1 en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Para evaluaciones actualizadas, vea <http://www.obstracker.org/>

<sup>3</sup> Las dos bases de datos utilizadas son Provisiones Constitucionales en <http://www.right2info.org/constitutional-protections> y Leyes y Anteproyectos de Leyes en <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

<sup>4</sup> Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians", (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): <http://bit.ly/19nDEfK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency", in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009). <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). <http://bit.ly/1clokyf>; Para información más reciente, vea <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En el 2014, el Comité Directivo de OGP cambió los dos medios de verificación para declaración jurada de bienes. La existencia de una ley y el acceso público de las declaraciones juradas de bienes reemplazaron el medio de verificación previo de presentación pública por políticos y presentación pública por funcionarios de alto rango. Para información adicional, vea la nota orientativa de Requisitos de Elegibilidad OGP 2014 en <http://bit.ly/1EjLJ4Y>

<sup>5</sup> Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Disponible en: <http://bit.ly/eLC1rE>

<sup>6</sup> Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). Disponible en: <http://bit.ly/18kEzCt>.