

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE:

ESPAÑA INFORME DE AVANCE 2012-13

D. César Nicandro Cruz-Rubio
Investigador del GIGAPP
Primer Informe de Avance



MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE: ESPAÑA INFORME DE AVANCE 2012-13



EXECUTIVE SUMMARY.....	3
RESUMEN EJECUTIVO.....	10
I ANTECEDENTES.....	17
II PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN.....	19
III PROCESO: CONSULTA DURANTE IMPLEMENTACIÓN.....	22
IV IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS.....	23
1 LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	25
2 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO.....	32
3 LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	36
4 REFORMA A LA LEY DE SUBVENCIONES.....	39
5 E-JUSTICIA.....	41





6 IMPULSO DE LAS REDES SOCIALES PARA FACILITAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	43
7 PUBLICIDAD DE DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE CRIMINALIDAD	46
8 REVISIÓN Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA	49
9 E-SALUD	51
10 SISTEMA RED	53
11 SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL.....	55
12 AGILIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS.....	58
13 REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS PARA GANADEROS Y AGRICULTORES	61
V AUTO-EVALUACIÓN	63
VI ¿CÓMO AVANZAR?	65
ANEXO METODOLOGÍA	69



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): SPAIN PROGRESS REPORT 2012-2013

The passing of the new Transparency Law, though with defects, was the most important achievement of the first OGP process that, despite its challenges, provided many lessons for improving future processes. The second plan would be strengthened by including new and measurable activities and by more clearly linking commitments to the values of open government. Such a plan would have greater potential to improve public integrity, a necessary change given the current Spanish national context.

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 Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Spain began participating in OGP in April 2011. It formalised its participation on 20 September of that year.

The body responsible for the design, drafting, presentation, and monitoring of commitments in the plan is the Secretariat of State of Court Relations and its Subdirector General of Parliamentary Documentation and Normative Proposals, both of which fall under the Ministry of the Presidency. This Secretariat was responsible for creating both the action plan and the self-assessment.

OGP PROCESS

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

The Spanish government prepared the first action plan without undertaking a public consultation process, thereby not complying with the OGP guidelines.

Authorship of the plan resided fully with the Ministry of the Presidency, who has indicated that this shortcoming resulted from a lack of time for a recently installed government whose staff took their position at the end of 2011.

Later, the Spanish government still did not open space for participation during implementation of the plan. The IRM researcher could not find evidence of government efforts designed to promote OGP awareness in citizens, nor to involve civil society, the private sector, or other relevant stakeholders.

Even though there was a period for public comments on the draft self-assessment, the results of this consultation were limited given the lack of publicity and citizen awareness of the Government's actions on open government matters.

AT A GLANCE

PARTICIPATING SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 13
(NUMBER OF MILESTONES: 16)

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED: 5 OF 13
SUBSTANTIAL: 4 OF 13
LIMITED: 3 OF 13
NOT STARTED: 1 OF 13

TIMING

ON SCHEDULE: 6 OF 13

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION: 6 OF 13
PARTICIPATION: 3 OF 13
ACCOUNTABILITY: 1 OF 13
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY: 3 OF 13
UNCLEAR: 5 OF 13

NUMBER OF COMMITMENTS WITH:

CLEAR RELEVANCE TO AN OGP VALUE: 8 OF 13
MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT: 8 OF 13
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IMPLEMENTATION: 9 OF 13

ALL THREE (🔄): 4 OF 13

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. Table 1 summarises each commitment, its level of completion, its potential impact, whether it falls within Spain's planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans. Table 2 summarizes the IRM researcher's evaluation of each commitment. Civil society has shown interest in the Transparency Law commitment, but little interest in the remaining initiatives. Spain completed 5 of its 13 commitments (7 of 16 milestones). But as they were written in the Plan, 5 of the 13 appear to lack clear relevance to the values of open government.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
★ 1. Law of Transparency, Access to Information, and Good Government										
Overall									Behind schedule	
1.a) Approval of the Law: Definitely approve the final text of the law.									Behind Schedule	New commitment based on existing implementation
1.b) Transparency Portal: Make government information available, with all guarantee of accessibility.									Behind Schedule	Further work on basic implementation
★ 2. Transparency and Accountability in Official Development Aid										
Overall									Behind schedule	
2.a) info@OD: Improve the information system with a consultation mechanism and rapid and periodic publications.									Behind Schedule	New commitment
2.b) Spanish Agency of International Development Cooperation Annual Report: Publish it, with budget management information.									On time	New commitment
2.c) Total transparency: Require all recipients of Spanish public funds to be open and transparent.									Behind Schedule	Further work
3. Organic Act of Budgetary Stability and Financial Sustainability: Approve the Lay for more rigorous administrative information.									On time	New commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
<p>4. Reform the Subsidy Law: Eliminate general-character subsidies to make subsidy management and concession more transparent.</p>									Behind Schedule	Further work
<p>5. e-Justice: Create the Electronic Justice Administration Agency to support compatibility and the exchange of information between administrations.</p>									Behind Schedule	Revision of the commitment to make it more measurable or achievable
<p>★ 6. Use of Social Networks: Develop projects for citizen participation, including local security councils.</p>									Behind Schedule	New commitment
<p>7. Publication of criminal statistic data: Publish, at least every trimester, the measurements for the last 12 months, by type of crime and location.</p>									On time	New commitment
<p>8. Regulation Revision and Simplification: Require administrations to eliminate obsolete rules.</p>									On time	Revision of the commitment
<p>★ 9. e-Health: Make the Digital Medical History System universal, to boost compatibility and reduce bureaucratic delays.</p>									Behind Schedule	New commitment
<p>10. RED System: Generalise use of the Social Security Electronic Data Transmission System.</p>									On time	None: Completed implementation
<p>11. Simplification of environmental evaluation procedures: Improve time spent on procedures and make decision-making process more participatory.</p>									On time	Completed implementation
<p>12. Optimise business creation procedures: Empower via law the advisory network and simplify requirements.</p>									On time	Completed implementation
<p>13. Reduce administrative requirements for farmers and agriculturalists: Optimise and make transparent the direct assistance application process.</p>									Behind Schedule	Further work

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>★1. Transparency Law</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>This was the most important commitment of the first plan, and its approval overcame a historical shortcoming. Its creation involved a citizen consultation process with many flaws, characterised by haste, lack of transparency, and weak consultation formats. The approved law does not meet international standards and does not recognise access to public information as a fundamental right. The Transparency Portal is still not operative.</p> <p>Regarding the Law, it is important to apply it throughout the country, clarifying its jurisdiction, without impeding that the communities supplement their own transparency commitments, and recognising binding powers of the National Board of Transparency. Limiting the maximum requirements for information access is also recommended.</p> <p>Regarding the transparency website, the IRM researcher recommends additional efforts to comply with an ambitious strategy of transparency, opening the portal in 2014 and promoting interaction and participation with it. For example, virtual discussion forums on topics citizen interest could be provided, as well as making open and accessible the administrative records of the Transparency Council, or by incorporating periodic reports on requests for information made by the public, etc.</p> <p>In order to improve public consultation as a tool for citizen participation in the creation of laws, the consultation processes to receive comments on the proposed law should provide information that allows for the adequate design and integration of those procedures in the future. Furthermore, they could be applied systematically to the legislative agenda of the central government, carrying out the consultations widely, with adequate notice, with bidirectional communication between government and citizen, and with transparency and accountability mechanisms <i>a posteriori</i>.</p>
<p>★2. Development aid transparency and accountability</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>The info@OD system is a budgetary management program for cooperation programs. Although integrating information from various entities and unifying it in single system is progress, this commitment only limitedly supports transparency since use of it is restricted to project managers. Info@OD's "informant" module is operational, but restricted, while the "Analyst" module, designed to allow dynamic queries, is available for public access without request username and password.</p> <p>The AECID published its 2012 Annual Report as it committed, but not a calendar of publications. The criteria for requiring transparency among partner entities did not improve. Nor did access to reports and project documentation, although progress was made in greater transparency (active publication) in grants awarded by the AECID as well as improvements in evaluation criteria used for NGOs Calls and project ratings. It is recommended that efforts continue to carry out these commitments and to open the Spanish cooperation portal and make info@OD completely public therein, in order to provide access to all the information that system contains.</p>
<p>3. Organic Act of Budgetary Stability and Financial Sustainability</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This act was approved in 2012. Requiring publication in the official state bulletin (BOE) of the annual accounts and hearings of public bodies facilitates access to information about the budgetary situation of those entities. At the same time, many documents are published in PDF, which complicates their analysis, and there is no specific website to consult annual accounts. The IRM researcher recommends new commitments to improve transparency in public administrations that go further than obligatory budgetary stability and account information publication.</p>

<p>4. Subsidy Law reform</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The process for reforming the law has not begun. As a first step, the online database of aid and subsidies for small and medium-sized businesses was enhanced, in order to have a unified repository. But it is unclear how this database relates to improving transparency, since the primary problem is not access to information but rather the divergence of resources as a result of “nominative general-character subsidies” whose abuse has been permitted. The IRM researcher recommends beginning the reform process, including in the new lay mechanisms of active transparency.</p>
<p>5. e-Justice</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The Agency will not be created, due to budgetary restrictions. Instead, the Technical State Committee of Electronic Justice Administration (CTEAJE) will work toward interoperability. This committee does not have a plan of action or roadmap to initiate its work. That stage is planned for the first semester of 2014. But, being internally oriented, it is unclear how the commitment involves the values of open government. It is recommended to invigorate the role of the Centre of Judiciary Documentation (CENDOJ) in order to stimulate its use and to be able to make open data strategies.</p>
<p>★ 6. Use of social networks</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>The various campaigns organised as part of this commitment are informative in nature, except for the collaborative campaigns around public security. The reactivation of the local security councils has still not occurred. The IRM researcher recommends defining new initiatives on the theme of public security that would effectively develop mechanisms of citizen participation. These mechanisms could be supported by existing social media strategies and profiles or by new ones.</p>
<p>7. Publication of criminal statistic data</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This achievement filled a void, as demanded by citizens, although it is not clear if the implementation meets citizens’ expectations, and the level of statistical detail is very low. As a first stage, the IRM researcher recommends consolidating the existing collection services for the trimester accounts of criminality, and analysing the possibility of reducing the time periods between publication and publishing the original data. As a second stage, the IRM researcher recommends further developing the relevance and punctuality of the information.</p>
<p>8. Regulation Revision and Simplification</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>This commitment has not been started, although the government has indicated that it has held meetings to create the Regulation Quality and Simplification Plan that forms the base of this commitment. Although it could have a positive effect, it is unclear how this commitment can be relevant as a means of improving transparency and/or developing open government. The IRM researcher recommends reorienting the commitment to articulate this process openly and with participation.</p>
<p>★ 9. e-Health</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>This commitment and its achievements involve a strategy of e-government based on the system’s efficiency and quality. But these initiatives do not clearly support participation in decision-making, although they do allow patients a somewhat more simplified access to and control over personal health information. The IRM researcher recommends periodic reports on health performance, through interactive tools that allow users to know the impact of the Digital Clinic History system.</p>
<p>10. RED System</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The General Social Security Treasury offers this service to businesses and professionals to allow for information and document exchange online. As written, this commitment does not have a clear relevance as a means for developing open government. As a result, there are no recommendations for this commitment.</p>

<p>11. Simplification of environmental evaluation procedures</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This law completed its parliamentary process on 28 November 2013. In the opinion of some CSOs, a correct public participation has not existed in the development of the law, and it is also unclear how the law makes the decision-making process on environmental evaluations more participatory or transparent. The next modifications to this law should take into consideration the European Directive 2011/92/EU, which explicitly supports greater transparency, participation, and accountability.</p>
<p>12. Optimisation of business creation procedures</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>Law 14/2013 regulates the functions of the CIRCE (Centre of Information and Network of Business Creation), although it does not have clear relevance as a means of developing open government. In order to reorient CIRCE to be about open government, and taking advantage of the social and economic potential of its standardised information, the next action plan could include new commitments more clearly connected to transparency, accountability, and participation.</p>
<p>13. Reduction of administrative burdens for farmers and agriculturalists</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The objective of this commitment was to develop a singular informational tool to manage direct aid applications. Defined in this way, the commitment is not clearly relevant as a means to develop open government, if it does not incorporate mechanisms for transparency in subsidy allocation. The tool could improve the information it offers to citizens in terms of the status and criteria for considering applications, not just in terms of finding out the status of the application in its bureaucratic process.</p>

RECOMMENDATIONS

To create its second action plan, the Government not only has more time, but also the experience of the first plan, the highlighted experiences of the autonomous governments, and a Transparency Law that, even with its limitations, it should implement. The Government also has progress to measure and future challenges to overcome. Therefore, the IRM researcher recommends that the Government more closely follow OGP guidelines to promote wide public consultations on the next plan process. Specifically:

- *Design, to create the second action plan, a public policy strategy that is participatory, open, and integrative.*
This nationally-organised strategy should:
 - Use multiple channels, and take up achievements and lessons learned,
 - Include challenges whose completion is still pending, and
 - Offer both in-person and online spaces for interaction with citizens. Mechanisms such as workshops or deliberative surveys could be very useful.
- *Clarify the territorial scope of the commitments, so that the action plan is what both citizens and the government, in its distinct levels, together decide to propose and carry out, in order to bring open government closer to the citizens.* This presupposes opening the door for autonomous governments to participate actively in the definition of commitments.

- *Implement open government as a transversal policy oriented toward:*
 - o The institutionalisation of more and better participation,
 - o Regulatory improvements that expand legislative transparency.
 - o The promotion of wellbeing and equity through the development of open social policies,
 - o The generation of more knowledge through open government via the use of informational applications,
 - o The promotion of holistic and global transparency via active publication,
 - o Transparency in management procedures and strategic planning,
 - o The connection of open government with accountability and policy evaluation.

Proposals for content or themes to be included as commitments within the next action plan:

- The installation and regulation of open systems of public contracting for the AGE.
- Develop a radical presence of government ministration where the citizens are, as a key value in AGE's public policy planning and evaluation.
- The creation of a Global Plan for the development of Open Data, that allows society to offer solutions, with the support of an entity to coordinate these initiatives.
- Training and capacitation in open government, in order to endow government workers and citizens with the knowledge and capabilities to understand open government's values and tools.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

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, visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>. Raw data has been recoded by OGP staff into a four-point scale, listed in parentheses below.

BUDGET TRANSPARENCY:

Both relevant budget documents public
4 OF 4

ACCESS TO INFORMATION:

Draft law
1 OF 4

ASSET DISCLOSURE:

Elected Officials: public / bureaucrats: internal
3 OF 4

CIVIC PARTICIPATION: 9.41 of 10

4 OF 4



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, doctoral students, 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)



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 in order to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

RESUMEN EJECUTIVO

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (IRM) ESPAÑA INFORME DE AVANCE 2012-13

La aprobación de la nueva Ley de Transparencia, aunque con defectos, fue el logro más importante de este primer Plan. A pesar de ser un proceso cuestionado, ha proporcionado muchas lecciones para mejorar futuros procesos. El segundo Plan de Acción se fortalecerá al incluir actividades nuevas y medibles y al vincular más claramente los compromisos con los valores del gobierno abierto. Así, el segundo plan tendrá mayor potencial para mejorar la integridad pública, lo cual es un cambio necesario dada la situación española actual.

La Alianza para Gobierno Abierto (OGP) 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 Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la OGP.

España suscribió la OGP en abril de 2011. Formalizó su participación el 20 de septiembre de ese año.

El órgano responsable del diseño, redacción, presentación y seguimiento a los compromisos asumidos en el Plan de Acción de España es la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y su Subdirección General de Propuestas Normativas y Documentación Parlamentaria, pertenecientes ambos al Ministerio de la Presidencia. Esta Secretaría de Estado fue la responsable de elaborar el primer plan de Acción así como también de elaborar el Informe de Autoevaluación.

EL PROCESO OGP

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

El Gobierno de España preparó el primer plan de Acción sin realizar proceso de consulta pública, y al hacerlo, no cumplió las recomendaciones de la OGP. La autoría del Plan en su totalidad recayó en el Ministerio de la Presidencia, quien ha indicado que esta ausencia se debió a falta de tiempo, al tratarse de un gobierno recién llegado y cuyo equipo de colaboradores tomó posesión de sus cargos a finales de 2011.

Posteriormente, el gobierno de España evitó abrir la participación durante la implementación del Plan. El investigador local IRM no encontró evidencia de esfuerzos gubernamentales orientados a promover un mayor conocimiento sobre la OGP en la ciudadanía, o para implicarse con la sociedad civil, el sector privado u otros actores relevantes en esta fase.

Aunque se abrió un periodo de consulta pública para ofrecer comentarios al borrador de la autoevaluación, sus resultados fueron bastante limitados dada la falta de publicidad y del conocimiento ciudadano respecto de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno de España en materia de gobierno abierto.

VISTA RÁPIDA

PARTICIPANTE DESDE: 2011
NÚMERO DE COMPROMISOS: 13
(NÚMERO DE HITOS: 16)

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS:

COMPLETO: 5 de 13
SUSTANTIVO: 4 de 13
LIMITADO: 3 de 13
NO INICIADO: 1 de 13

PUNTUALIDAD:

A TIEMPO: 6 de 13

ÉNFASIS DE LOS COMPROMISOS

ACCESO A INFORMACIÓN: 6 de 13
PARTICIPACIÓN: 3 de 13
RENDICIÓN DE CUENTAS: 1 de 13
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PARA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: 3 de 13
NO CLARO: 5 de 13

NÚMERO DE COMPROMISOS QUE FUERON:

CLARAMENTE RELEVANTES CON ALGÚN VALOR OGP: 8 de 13
DE IMPACTO POTENCIAL MODERADO O TRANSFORMADOR: 8 de 13
REALIZADOS CON AVANCES SUSTANTIVOS O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADOS: 9 de 13

CON LOS 3 CRITERIOS (★): 4 de 13

IMPLEMENTACION DE LOS COMPROMISOS

Como participantes en la OGP los países tienen que realizar Planes de Acción bianuales con compromisos puntuales. El siguiente gráfico resume el nivel de cumplimiento de cada compromiso, su impacto potencial, si éste se cumplió en el tiempo establecido y cuáles son los próximos pasos a seguir en planes de acción futuros. La segunda tabla resume la evaluación del investigador IRM para cada compromiso. La sociedad civil ha mostrado profundo interés en la Ley de Transparencia, pero escaso interés en los restantes 12 compromisos de este Plan. España completó 7 de 16 hitos (5 de 13 compromisos), y tal y como han sido redactados en el Plan, 5 de los 13 compromisos parecen carecer de relevancia con los valores de gobierno abierto.

Tabla 1 | Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
✦ EL COMPROMISO COMO ESTÁ ESCRITO ES CLARAMENTE RELEVANTE CON LOS VALORES DE LA OGP, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.										
✦ 1. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno										
En total									Atrasado	
1.a) Aprobación de la Ley: Aprobar definitivamente el texto final.									Atrasado	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
1.b) Portal de transparencia: Poner a disposición información gubernamental, con plenas garantías de accesibilidad.									Atrasado	Trabajo continuado en la implementación básica
✦ 2. Transparencia y rendición de cuentas en la ayuda oficial al desarrollo										
En total									Atrasado	
2.a) info@OD: Mejorar el sistema de información con una herramienta de consulta y publicaciones periódicas y rápidas.									Atrasado	Nuevo compromiso
2.b) Informe Anual Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID): Publicarlo con información de ejecución presupuestaria.									A tiempo	Nuevo compromiso
2.c) Transparencia total: Obligar a todos los actores que reciben fondos públicos españoles a apertura y transparencia.									Atrasado	Trabajo continuado
3. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Aprobarla para mayor rigor en la información de Administraciones.									A tiempo	Nuevo compromiso

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS STEPS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
★ EL COMPROMISO COMO ESTÁ ESCRITO ES CLARAMENTE RELEVANTE CON LOS VALORES DE LA OGP, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.										
4. Reforma a la Ley de Subvenciones: Eliminar las subvenciones con carácter general para transparentar su otorgamiento y concesión.									Atrasado	Trabajo continuado
5. e-Justicia: Crear la Agencia de Administración de Justicia Electrónica para apoyar interoperabilidad de información entre Administraciones.									Atrasado	Revisión del compromiso para ser más realizable o medible
★ 6. Uso de las redes sociales: Desarrollar proyectos para facilitar participación ciudadana, incluyendo los consejos locales de seguridad.									Atrasado	Nuevo compromiso
7. Publicación de los datos estadísticos de criminalidad: Publicar al menos con carácter trimestral las mediciones de los últimos 12 meses por tipo de delito y ubicación.									A tiempo	Nuevo compromiso
8. Revisión y simplificación normativa: Obligar a las administraciones a eliminar normas obsoletas.									A tiempo	Revisión del compromiso
★ 9. e-Salud: Universalizar el Sistema de la Historia Médica Digital para aumentar interoperabilidad y reducir trabas burocráticas.									Atrasado	Nuevo compromiso
10. Sistema RED: Generalizar uso del Sistema electrónica de remisión de datos seguridad social.									A tiempo	Implementación completa
11. Simplificación de procedimientos de evaluación ambiental: Mejorar los tiempos de ejecución de los trámites y hacer el proceso de toma de decisiones más participativo.									A tiempo	Implementación completa
12. Agilización del procedimiento para crear nuevas empresas: Potenciar, por una Ley, la red de asesoramiento y simplificar requisitos.									A tiempo	Implementación completa
13. Reducir cargas administrativas para ganaderos y agricultores: Agilizar la solicitud de ayudas directas, haciendo su tramitación transparente.									Atrasado	Trabajo continuado

Tabla 2 | Resumen de resultados de los compromisos

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
<p>★ = EL COMPROMISO COMO ESTÁ ESCRITO ES CLARAMENTE RELEVANTE CON LOS VALORES DE LA OGP, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>	
<p>★ 1. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>Este es el compromiso más importante y con su aprobación se supera un retraso histórico. Su elaboración tuvo un proceso de consulta ciudadana con claroscuros, caracterizados por prisa, falta de transparencia y debilidad del formato de la consulta. La ley aprobada no cumple con estándares internacionales y no reconoce el acceso a la información pública como derecho fundamental. El Portal de Transparencia no está aún operativo.</p> <p>Respecto de la Ley, es importante que las medidas de la Ley se garanticen en todo el territorio español, de ahí que pueda ser recomendable aclarar su ámbito de competencia a fin de extenderlo, sin perjuicio de que las comunidades complementen sus propios compromisos, reconociendo en su caso el poder vinculante del Consejo de Transparencia, y limitando al máximo los requisitos para solicitar información.</p> <p>Respecto del portal de transparencia, se recomienda redoblar esfuerzos para darle cumplimiento al mismo, articulando de forma ambiciosa la estrategia de transparencia, abriendo el portal en 2014 y potenciando la interacción y participación ciudadana en el mismo. Podría habilitar por ejemplo foros virtuales de debate sobre temas de interés ciudadano, haciendo abierto y accesible el registro de las gestiones que realice del Consejo de Transparencia, o incorporando reportes periódicos sobre las solicitudes de información solicitadas por la ciudadanía, o haciendo que la información proporcionada a un ciudadano sea pública para todos y accesible en el portal, etc.).</p> <p>Si se desea profundizar en el uso de la consulta pública como herramienta para hacer partícipe a la ciudadanía en la elaboración de leyes, los procesos de consulta abiertos para recibir comentarios del Anteproyecto de Ley deberían proporcionar información relevante que permita el adecuado diseño e integración de estos procedimientos participativos en el futuro. Además podrían aplicarlos sistemáticamente en la labor legislativa impulsada por el Gobierno Central, haciendo que estas consultas se realicen mediante convocatorias amplias y anticipadas en el tiempo, con comunicación bidireccional entre ciudadano y gobierno, transparente y con mecanismos de rendición de cuentas <i>a posteriori</i>.</p>
<p>★ 2. Transparencia y rendición de cuentas en la ayuda oficial al desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>El sistema info@OD es un programa de gestión presupuestaria de proyectos de cooperación. Integra la información de varias entidades y las unifica en un sistema de cooperación, este compromiso apoya la transparencia en la materia. Su módulo Informante esta operativo pero es de uso restringido, mientras el módulo Analista pensado para permitir consultas dinámicas, está disponible para su acceso sin necesidad de usuario y contraseña. El AECID por su parte publicó su memoria 2012 tal como se comprometió, pero no publicó su calendario de publicaciones. No ha habido avances respecto de mejorar los criterios de obligación de transparencia para las entidades contrapartes. Tampoco se mejoró el acceso a los informes y documentación de proyectos aunque sí se avanzó en una mayor transparencia (vía publicación activa) en las subvenciones que otorga la AECID así como en los criterios de valoración utilizados de las convocatorias de ONGD y las calificaciones de los proyectos. Se recomienda redoblar estos esfuerzos abrir el portal de la cooperación española, promocionar el módulo Analista del sistema info@OD, a fin de permitir su uso y el acceso de la ciudadanía a toda la información que contiene.</p>

<p>3. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>La Ley se aprobó en 2012. Con la publicación obligatoria en el Boletín Oficial del Estado BOE de las cuentas y las auditorías de las entidades públicas anuales, se facilita el acceso a la información sobre la situación presupuestaria de las distintas entidades. No obstante, su publicación se hace en formato PDF dificultando así su análisis, y no hay un sitio web en específico en donde consultar estas cuentas anuales. El investigador IRM recomienda nuevos compromisos de mayor transparencia de las administraciones públicas, que vayan más allá del imperativo de estabilidad presupuestaria y de proporcionar información sobre las cuentas.</p>
<p>4. Reforma a la Ley de Subvenciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Poco • Cumplimiento: Limitado 	<p>La reforma a la Ley aún no ha comenzado su trámite. Como primer paso se amplió la base de datos accesible vía web de ayudas y subvenciones para las PYMES, a fin de contar así con un solo repositorio. Pero no queda claro cómo su realización se relaciona con mayor transparencia en los procesos de concesión de subvenciones, ya que el principal problema no es la transparencia sino el desvío de recursos como resultado de “subvenciones nominativas de carácter general” cuyo uso abusivo así lo ha permitido. El investigador IRM recomienda comenzar el trámite de reforma incluyendo en la Ley mecanismos de transparencia activa.</p>
<p>5. e-Justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Poco • Cumplimiento: Limitado 	<p>La Agencia no se creará por restricciones presupuestarias, en su lugar el Comité Técnico Estatal de la Administración de Justicia Electrónica (CTEAJE) comenzará su trabajo a fin de dar pasos hacia la interoperabilidad. Aún no tiene hoja de ruta definida para dar inicio a su labor. Se prevé tal paso para el primer semestre de 2014. Orientado internamente, no queda claro cómo el compromiso implica los valores del gobierno abierto. En una posible estrategia de apertura de datos, se recomienda ampliar y potenciar los recursos y finalidades del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).</p>
<p>★ 6. Uso de las redes sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>Las varias campañas hechas dentro del compromiso son de tipo informativas o donde se busca la colaboración ciudadana en materia de seguridad pública. La reactivación de los consejos locales de seguridad aún no se realizó. El investigador IRM recomienda la definición de nuevas iniciativas en materia de seguridad pública que desarrollen efectivamente mecanismos de participación ciudadana. Estos mecanismos, apoyados en los perfiles y estrategia de redes sociales existentes y/o en aquellos de nueva creación.</p>
<p>7. Publicación de los datos estadísticos de criminalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Poco • Cumplimiento: Completo 	<p>Con el logro de este compromiso, se cubre un vacío demandado por la ciudadanía, aunque no está del todo claro si cumple las expectativas de los ciudadanos. En un primer momento, se recomienda consolidar el servicio de entrega de los balances trimestrales de criminalidad existente y analizar la posibilidad de incrementar su periodicidad y hacer públicos los datos originales. En un segundo momento se recomienda profundizar en la relevancia y puntualidad de información.</p>
<p>8. Revisión y simplificación normativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>No se ha iniciado el compromiso, aunque se señala que se han celebrado reuniones para conformar el Plan de Simplificación y Calidad Normativa en el que se basa este compromiso. Aunque sin duda podría ser muy positivo este compromiso, no está claro cómo puede tener relevancia como medio para mejorar la transparencia y/o desarrollar el gobierno abierto. Se recomienda reorientarlo a fin de articular este proceso en clave abierta y participativa.</p>
<p>★ 9. e-Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia valores OGP: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>Evidentemente, este compromiso y sus logros se centran en una estrategia de gobierno electrónico que se basan en la eficiencia y calidad del sistema. Pero estas iniciativas no generan acercamiento claro de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones, aunque sí permiten a los pacientes un acceso y control simplificados sobre la información personal sanitaria. El investigador IRM recomienda informes periódicos sobre el desempeño de instituciones sanitarias, a través de herramientas interactivas que permiten que usuarios sepan el impacto del Sistema.</p>

<p>10. Sistema RED</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Poco • Cumplimiento: Completo 	<p>Este es un servicio que ofrece la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) a empresas y profesionales, cuya misión es permitir el intercambio de información y documentos a través de internet. Así descrito este compromiso no tiene clara relevancia como medio para desarrollar el gobierno abierto. Dada esto, no hay recomendaciones.</p>
<p>11. Simplificación de procedimientos de evaluación ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Poco • Cumplimiento: Completo 	<p>El Proyecto de Ley finalizó su trámite parlamentario el 28 de noviembre de 2013. En opinión de algunas OSC, no ha existido una correcta participación pública en su elaboración y pese a los avances en la materia tampoco está claro cómo se hace más participativo el proceso de toma de decisiones o más transparente el proceso de evaluación ambiental. Las próximas modificaciones a esta Ley deberán tomar en consideración la directiva europea 2011/92/EU, en donde se apuesta de lleno por una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas.</p>
<p>12. Agilización del procedimiento para crear nuevas empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>Con La Ley 14/2013 se regula las funciones del CIRCE (Centro de Información y Red de Creación de Empresas), aunque el mismo no tiene clara relevancia como medio para desarrollar el gobierno abierto. Si éste desea reorientarse hacia el gobierno abierto, podría incluirse nuevos compromisos tales como abrir la información del Registro Mercantil Español, a fin de hacerlo gratuito y de acceso libre, Incluir en los informes mensuales de avance de las PYMES magnitudes o indicadores sobre el uso de CIRCE y sus impactos en el desarrollo del tejido empresarial. Desarrollar (o promover el desarrollo de) aplicaciones (apps) que permitan ofrecer a los ciudadanos información gráfica y en tiempo real, sobre el registro mercantil y sobre la creación de nuevas PYMES e integrar en paralelo información sobre adjudicación de ayudas o subvenciones a PYMES, por localidades, sectores, tipos de PYME, etc, y ofrecer estos datos en raw data</p>
<p>13. Reducción de cargas administrativas para ganaderos y agricultores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>El objetivo de este compromiso es desarrollar una única herramienta informática para gestionar las solicitudes de ayudas directas. Así definido, este compromiso no tiene clara relevancia como medio para desarrollar el gobierno abierto, si no incorpora mecanismos de transparencia en la adjudicación de subvenciones. Podría profundizarse la oferta de información al ciudadano respecto del estado y los criterios de las solicitudes de ayudas, no sólo respecto de dar a conocer el estado de tramitación de sus propios expedientes.</p>

RECOMENDACIONES

Al elaborar el segundo Plan de Acción, el Gobierno de España no sólo cuenta con tiempo, sino con la experiencia previa del primer Plan, con las experiencias destacadas al nivel autonómico y con una Ley de Transparencia que (con sus limitaciones) deberá dotar de instrumentos e implementar. También tiene avances que valorar y retos de futuro a los que desafiar. Así pues, se recomienda que el Gobierno de España atienda a cabalidad los requerimientos de la OGP para promocionar amplias consultas públicas en la conformación del segundo Plan. Específicamente:

- *Que diseñe, para elaborar el segundo Plan de Acción, una estrategia de política pública de actuación participativa, abierta e integral.* Esta estrategia nacionalmente organizada deberá:
 - o ser multiplataforma, retomando los avances logrados y las experiencias aprendidas,
 - o incluir los desafíos pendientes de cumplimiento, y
 - o ofrecer espacios presenciales y online de interacción con la ciudadanía. Mecanismos tales como los talleres o las encuestas deliberativas podrían ser muy útiles.

- Que clarifique el ámbito territorial de los compromisos, a fin de que el Plan de Acción sea lo que tanto ciudadanía como el gobierno en sus distintos niveles decidan conjuntamente proponer y realizar, a fin de acercar el gobierno abierto a los ciudadanos, lo que supone abrir la puerta a los gobiernos autonómicos a colaborar activa y participativamente en la definición de compromisos.
- Que el gobierno abierto se implemente como una política transversal orientada hacia:
 - o la institucionalización de una mayor y mejor participación,
 - o mejoras regulatorias que profundicen en la transparencia legislativa,
 - o la promoción del bienestar y la equidad con el desarrollo de políticas sociales abiertas,
 - o la generación de más conocimiento a través del gobierno abierto vía el uso de aplicaciones informáticas,
 - o la promoción de una transparencia holística y global a través de la publicidad activa,
 - o la transparencia en procedimientos de gestión y planificación estratégica,
 - o la conexión del gobierno abierto con la rendición de cuentas y la evaluación de políticas.

Respecto de las propuestas de contenido para incorporar como compromisos dentro del próximo plan:

- La instauración y regulación de sistemas abiertos de contratación pública para la AGE.
- Desarrollar una presencia radical de las administraciones ahí donde están los ciudadanos, como valor clave en la planificación y evaluación de las políticas públicas de la AGE.
- La creación de un Plan Global para el desarrollo del Open Data, que permita a la sociedad ofrecer soluciones con el apoyo de una entidad coordinadora de estas iniciativas.
- Formación y capacitación en gobierno abierto, a fin de potenciar con conocimientos y capacidades a funcionarios y ciudadanos sobre sus valores y herramientas.

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD : 2012

Para participar en la OGP, los gobiernos tienen que demostrar su adhesión a los valores del gobierno abierto, conformado con criterios mínimos en cuatro dimensiones claves. Se usan indicadores objetivos para determinar el progreso del país en cada dimensión. Para más información visite <http://www.opengov-partnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>. Los puntos otorgados por la OGP parecen entre paréntesis.

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA:

Ambos documentos públicos

4 de 4

ACCESO A INFORMACIÓN:

Ley borrador

1 de 4

DIVULGACIÓN DE PATRIMONIO:

cargos elegidos: pública,
funcionarios: interna

3 de 4

PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

10 de 10

4 de 4



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, estudiantes doctorandos y académicos de España y América Latina, cuyo 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 comportamiento políticos, administración y gestión públicas, y análisis y evaluación de políticas públicas. (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 IRM evalúa el diseño e implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre las partes interesadas y mejorar la rendición de cuentas.

I | ANTECEDENTES

Introducción

El Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto u OGP por su sigla en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca el establecimiento de compromisos 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 es uno de los 39 países de la segunda cohorte (grupo) que suscribieron la OGP en abril de 2011. Formalizó su participación el 31 de agosto 2011 con la presentación de su carta de intención 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, reflejado en un conjunto de indicadores fundamentales: 1) transparencia fiscal; 2) divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos y altos funcionarios públicos; 3) acceso a la información pública; y 4) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas. Se usan como base indicadores objetivos elaborados por organismos ajenos a la OGP para determinar el grado de progreso de cada país en cada una de estas dimensiones, asignando una valoración máxima de 4 puntos en cada indicador.

España cuenta con los requisitos mínimos de elegibilidad y una puntuación total de 12 sobre un máximo posible de 16. En el momento de su unión a la OGP, España contaba con 4 puntos sobre un total de 4 en materia de indicadores mínimos de transparencia fiscal.¹ Respecto de la divulgación pública de ingresos y activos de cargos políticos y altos funcionarios públicos obtuvo un puntaje de 3 sobre un total de 4.² Respecto del acceso a la información, en el momento de su unión España tenía en proceso un anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, al cual se otorgaba 1 punto sobre un total de 4.³ Finalmente, obtuvo una puntuación de 9,41 sobre un

máximo de 10 en el subindicador de Libertades Civiles del Índice de Democracia obteniendo con ello una puntuación de 4 sobre 4.⁴

Todos los gobiernos participantes en la OGP deben elaborar planes de acción que incluyan compromisos específicos a alcanzar durante un período inicial de dos años. Los gobiernos deben organizar sus planes de acción en función de los "grandes desafíos"⁵ del OGP. Los planes de acción deben incluir compromisos ambiciosos que cambien o mejoren las prácticas prevalecientes en el área seleccionada de los grandes desafíos. Estos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, en la identificación de nuevos pasos para completar reformas ya puestas en marcha o en el inicio de acciones en nuevas áreas.

El Gobierno de España redactó su primer Plan de Acción en Gobierno Abierto y lo presentó públicamente en la Primera Conferencia Internacional de la OGP celebrada en 17 y 18 de abril de 2012 en Brasilia. La fecha de inicio efectiva del Plan de Acción de España fue junio de 2012. España publicó en la web del Ministerio de la Presidencia el 7 de octubre de 2013 un borrador de Autoevaluación sobre el Plan de Acción (o reporte de cumplimiento), y lo sometió a observaciones y comentarios de la ciudadanía a través de un buzón de correo postal y un formulario web.

En el momento de escribir este informe independiente el Gobierno de España ha cumplido en su totalidad cinco de los compromisos incluidos en su primer Plan de Acción, tiene uno no iniciado aún, y está en proceso de completar o revisar siete de los compromisos asumidos en éste. Paralelamente está en proceso de elaboración un segundo Plan de Acción que entraría en vigor en 2014, con un proceso de consulta pública a poner en marcha a inicios de 2014.

De acuerdo a los estatutos de gobernanza de la OGP, el Mecanismo de Revisión Independiente (Independent Reporting Mechanism, IRM en adelante) se ha asociado con investigadores locales, independientes y con experiencia en la materia a fin de realizar en cada país una evaluación del desarrollo e implementación de los planes de acción. Para el caso de España, el IRM se asoció con D. César Nicandro Cruz-Rubio, investigador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) a fin de

realizar la investigación independiente de progreso sobre el Primer Plan de Acción de España, en cuya base se sustenta este informe. Con su trabajo, el IRM busca establecer un diálogo continuo en torno al desarrollo e implementación de los compromisos futuros en cada país participante. La metodología utilizada, las fuentes y referencias se indican en la Nota Metodológica.

Contexto Institucional

El órgano responsable de dar seguimiento a los compromisos asumidos en el Plan de Acción de España es 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 (equivalente a un vice ministerio) es el órgano de comunicación habitual entre el Poder Ejecutivo (la Presidencia) y el Poder Legislativo nacional (las Cortes Generales) y 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.⁶ Hay que destacar que la actual Ministra de la Presidencia, Dña. Soraya Sáenz de Santamaría (de quien depende directamente esta Secretaría de Estado) es al mismo tiempo la Vicepresidenta del Gobierno de España.

Respecto del Plan de Acción, esta Subdirección aglutina la información proveniente de los ministerios, integra y da seguimiento a los avances respecto de los compromisos asumidos, y a su vez sería el órgano encargado de informar a los miembros de las Cortes Generales respecto de los mismos y de las acciones relacionadas.

Aunque debe tenerse claro que es un órgano muy cercano a la Presidencia del Gobierno, esta Secretaría de Estado carece de autoridad formal única y directa para

forzar por ley cambios en las políticas públicas en marcha o en otras áreas del gobierno. Como veremos adelante, también fue el órgano del Ministerio de la Presidencia responsable del diseño, redacción y presentación del Plan de Acción aquí sujeto a evaluación. El Ministerio de la Presidencia ha sido el órgano responsable de redactar el primer Plan de Acción OGP de España, así como el anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Nota Metodológica

Con el objetivo de incluir varias perspectivas, el investigador diseñó y llevó a cabo con el apoyo de investigadores del GIGAPP y de la Fundación Ortega y Gasset-Gregorio Marañón una Jornada de Debate sobre el Plan de Acción en Gobierno Abierto, celebrada en octubre de 2013 en Madrid, y en la que participaron académicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC en adelante) y funcionarios públicos, y en donde se levantó una encuesta con actores interesados y miembros de la sociedad civil. De forma paralela, y junto con las entrevistas realizadas con los actores funcionarios públicos involucrados en el desarrollo de los compromisos, se realizaron algunas entrevistas en profundidad con expertos y otros actores involucrados. Se recomienda a los lectores que revisen dos documentos claves preparados por el Gobierno de España para contextualizar este informe: el Plan de Acción original⁷ y el documento llamado "Plan de Acción de España: Borrador de Informe de Autoevaluación",⁸ publicado en la web del Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España en octubre de 2013, además de dos informes elaborados por OSC y que también sirvieron de apoyo en la realización de este informe.⁹

A lo largo de este informe se hace referencia a cada uno de estos documentos. La metodología utilizada y las fuentes y referencias se detallan en el Anexo Metodológico.

¹ La OGP otorga dos puntos a cada una de las dos informaciones esenciales (Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, y el Informe de Auditoría) consideradas como parte de un sub-conjunto de indicadores del Índice 2012 de Presupuesto Abierto, para los países incluidos por el Índice. International Budget Partnership, *Encuesta de Presupuesto Abierto 2010*, junio 2011, <http://bit.ly/1jP88ir>

² Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and 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>; Ricardo Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). <http://bit.ly/1c1okfy>

³ <http://www.leydetransparencia.gob.es/index.htm>

⁴ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Disponible en: <http://bit.ly/eLC1rE>

⁵ Los Grandes desafíos del OGP son la mejora de los servicios públicos, el aumento de la integridad pública, la gestión más eficaz de los recursos públicos, la creación de comunidades más seguras, y aumentar la responsabilidad corporativa.

⁶ Para más información véase: <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 de 2013.)

⁷ <http://bit.ly/ITVkXx>

⁸ Durante el periodo de elaboración de este informe, la versión final de la autoevaluación no estuvo disponible, sólo el borrador <http://bit.ly/1c1kwH>. No fue sino hasta el 28 de noviembre de 2013 cuando el Ministerio de la Presidencia remitió al investigador IRM el informe definitivo en castellano, el mismo día de la aprobación definitiva de la Ley de Transparencia

⁹ Access Info Europe : Comentarios sobre el borrador del Plan de Acción de España para el Open Government Partnership. 9 abril 2012. URL: <http://goo.gl/INJntY> (Consultado 14 noviembre 2013). Grupo de Debate de Evaluación del Plan de Gobierno Abierto de España en Novagob. "Comentarios al borrador del Informe de Autoevaluación del Plan de Acción de España con OGP" Octubre 2013. URL: <http://goo.gl/zSkqXP> (Consultado 28 octubre 2013).

II | PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

Los países que participan en la OGP deben consultar ampliamente al público durante la preparación de sus planes de acción respetando los siguientes criterios o requisitos:

- Difundir públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y el horario (al menos virtualmente) antes de las consultas.
- Consultar ampliamente con la comunidad nacional, tanto con la sociedad civil como con el sector privado.
- Buscar diversidad de opiniones.
- Resumir la consulta pública y ponerla a disposición, junto con todos los comentarios individuales escritos que fueron recibidos.

- Llevar a cabo actividades de divulgación de la OGP para aumentar la participación del público en las consultas.
- Notificar con anticipación al público antes de las consultas.
- Usar diversos mecanismos – incluyendo reuniones virtuales y en persona – para crear oportunidades para la participación ciudadana.

Otra directriz del proceso incluido en la Carta de la OGP será abarcado en la Sección III “Consulta durante la implementación” pero se incluye aquí para facilitar la lectura:

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

Gráfico 1 | Proceso de consulta

FASE	REQUISITOS DE LOS OGP ARTICLES OF GOVERNANCE	¿SE CUMPLIÓ CON ESTE REQUISITO?
Durante el desarrollo del plan	Cronograma del proceso: disponible antes de las consultas	No
	Cronograma: en línea	No se aplica
	Cronograma: otras formas	No se aplica
	Cronograma: enlaces	No se aplica
	Aviso previo	No
	Días de anticipación	No se aplica
	Aviso previo adecuado	No se aplica
	Publicidad y promoción	No
	Publicidad: enlaces	No se aplica
	Consultas en línea	No
	Consultas: enlaces	No se aplica
	Consultas en persona	No
	Resumen de comentarios	No
	Resumen de comentarios: enlaces	No se aplica
Durante la implementación	Foro regular	No

Calidad y profundidad de la consulta

El Gobierno de España no realizó proceso de consulta pública para la elaboración de su primer Plan de Acción. No hubo oportunidad en esta etapa de definir un plan consensuado, discutir líneas de acción estratégicas o de realizar deliberaciones entre gobierno, funcionarios, miembros de las OSC y ciudadanos para la definición de los compromisos de acción y de definición de las tareas conjuntas para su ejecución, seguimiento y evaluación.

Así, la autoría del Plan de Acción en su totalidad recayó en el Gobierno, específicamente sobre el Ministerio de la Presidencia, quien señaló que la ausencia de un proceso de consulta se debió a falta de tiempo¹ al tratarse de un gobierno recién llegado y cuyo equipo de colaboradores tomó posesión de sus cargos a finales de diciembre de 2011.²

La identificación y selección de los 13 compromisos y la redacción del Plan de Acción (borrador y definitivo incluidos) ocurrieron en un lapso de tres meses y medio, entre enero y abril de 2012. Según información proporcionada por el Ministerio de la Presidencia, fueron resultado mayormente de la recopilación de información obtenida por comparecencias ministeriales en sede parlamentaria. Estas tareas (junto con la coordinación de comunicaciones con los ministerios, recopilación y procesamiento de los comentarios recibidos de los ministerios, la selección de los compromisos y la elaboración final del Plan de Acción) fueron todas llevadas a cabo por el Ministerio de la Presidencia.³

Dos semanas antes de la presentación del Plan de Acción de España en Brasilia, el Ministerio de la Presidencia remitió el borrador del Plan de Acción a cuatro OSC solicitando sus comentarios y sugerencias.⁴ La Subdirectora General de Propuestas Normativas y Documentación Parlamentaria del Ministerio de la Presidencia comentó:

“Respecto a la Sociedad Civil, nuestra relación ha sido principalmente con miembros de la Coalición Pro Acceso (Access Info, Transparencia Internacional, CECU [Confederación de Consumidores y Usuarios]) porque ellos han sido los que siempre han mantenido una comunicación con nosotros sobre este tema. No obstante, sí nos gustaría ampliar el campo de interlocutores interesados en las cuestiones relativas al Gobierno Abierto, si bien, aparte de la Coalición y de miembros del mundo académico, no hemos tenido constancia de ningún otro interlocutor interesado en este tema.”⁵

Una vez elaborado el Plan de Acción definitivo y presentado en la Cumbre OGP de Brasilia, no se publicó en la página web del Ministerio de la Presidencia información respecto del proceso de elaboración del Plan de Acción ni sobre los comentarios solicitados y recibidos.⁶ Es por esta consulta tan limitada y no pública, junto con el hecho de que el borrador y el Plan de Acción definitivo son prácticamente el mismo documento,⁷ que el investigador IRM considera que el proceso no cumplió con los requisitos definidos por la OGP para una consulta pública.

Aunque el borrador y documento final del plan pueden encontrarse mediante buscador web en internet, el texto definitivo del Plan de Acción solo pudo encontrarse en idioma inglés en la web de la OGP. Aunque este aspecto fue corregido a finales de 2013 por el Gobierno de España, durante el periodo de elaboración de este informe el investigador IRM no pudo encontrar en la web del Ministerio de la Presidencia o en otra web del Gobierno el texto definitivo del Plan de Acción OGP de España de 2012 (bien en inglés o castellano, o el borrador en su defecto).⁸

La falta de visibilidad de las acciones del Gobierno de España en materia de gobierno abierto⁹ se ha debido mayormente a una ausencia de estrategia de divulgación de la incorporación de España en la OGP, y específicamente, sobre el Plan de Acción, que ha favorecido un profundo desconocimiento ciudadano sobre los compromisos asumidos por el gobierno central y las acciones implementadas. Pese a ser la entidad contraparte de la OGP, el Ministerio de la Presidencia no ha habilitado un micrositio o sección especial sobre gobierno abierto en su portal, y no ofrece información respecto del Plan de Acción de España, sobre la hechura del mismo, ni sobre el avance de los compromisos. La poca información que ha sido publicada sobre este tema se incorpora a la web no en forma definitiva, sino como noticia corta que después es simplemente suprimida. Es por eso que hay ya varias URL del Ministerio de la Presidencia referidas en este documento que dan error 404 -página no encontrada. Ante esta falta de información se han limitado las posibilidades de implicación y control ciudadano, más allá del que tradicionalmente realizan aquellas organizaciones no gubernamentales vigilantes de la transparencia.

¹ El proceso de conformación del Plan de Acción coincidió temporalmente con la presentación y consulta del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ambas cuestiones en las que estuvo directamente implicado el Ministerio de la Presidencia.

² El Sr. Mariano Rajoy Brey tomó posesión como Presidente del Gobierno de España el 21 de diciembre de 2011, la Ministra de la Presidencia al día siguiente (22 diciembre) y del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes el 26 de diciembre. Véase <http://bit.ly/1cs1vtK> (consultado 18 octubre 2013).

³ E-mail comunicación personal del investigador con Dña. Esperanza Zambrano, Subdirectora General de Propuestas Normativas y Documentación Parlamentaria del Ministerio de la Presidencia, del jueves 17 de octubre 2013. Véase también "Comentarios Sobre borrador de plan de Acción de España para el Open Government Partnership". Access Info Europe. 09 abril 2013.

⁴ Según comunicación personal con Esperanza Zambrano, estas organizaciones fueron Access Info Europe, Civio Fundación Ciudadana, Transparencia Internacional España y la CECU Confederación de Consumidores y Usuarios, de las cuales sólo recibió información de las dos primeras. Véase también "Comentarios Sobre borrador de plan de Acción de España para el Open Government Partnership". Access Info Europe. 09 abril 2013. Véase también OGP 2012: Comentarios sobre el Plan de Acción de España. Fundación Ciudadana Civio. 17 abril 2012. URL: <http://goo.gl/18OL5A> (Consultado el 18 de octubre de 2013.)

⁵ E-mail comunicación personal del investigador con Dña. Esperanza Zambrano, Subdirectora General de Propuestas Normativas y Documentación Parlamentaria del Ministerio de la Presidencia, del jueves 17 de octubre 2013. Véase también "Comentarios Sobre borrador de plan de Acción de España para el Open Government Partnership". Access Info Europe. 09 abril 2013.

⁶ No se cuenta con acceso a información sobre las aportaciones de las OSC y/o comentarios de los ministerios respecto del borrador del Plan de Acción. Las aportaciones vía Internet hecha pública y no por el Gobierno, fue la que Access Info Europe y Civio Fundación ciudadana prepararon al mismo.

⁷ Con la salvedades derivadas de la traducción, el único cambio identificado es la supresión en la versión definitiva de una parte de un párrafo relacionado con el compromiso de la Ley de Transparencia (pág. 5, tercer párrafo del borrador y pagina 5, primer párrafo del Plan de Acción en Inglés). Un borrador de este Plan de Acción está disponible en castellano en la URL <http://bit.ly/ITVxXx> (Consultado el 15 de octubre de 2013.)

⁸ Ocurrió tal cambio entre el 24 y el 27 de diciembre 2013 (después del periodo de investigación IRM) y una vez que se liberó el informe de autoevaluación por parte del gobierno. No obstante, en opinión del investigador IRM, el sitio en donde se ha puesto el acceso a este documento dista de ser el adecuado. Este documento y el informe de autoevaluación están en la URL que habla de las funciones del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, ver aquí: <http://www.mpr.gob.es/mpr/secret/index.htm> (Consultado 27 diciembre 2013)

⁹ Cruz-Rubio, César Nicandro. "Corroboración web Ministerio Presidencia: información ofrecida en materia de Gobierno Abierto realizada 30-noviembre 2013. URL: <http://www.screen.com/3zaH> (Consultado 30 noviembre 2013).

III | PROCESO: CONSULTA DURANTE IMPLEMENTACIÓN

Como parte de la participación en la OGP, los gobiernos se comprometen a identificar un foro para consultar regularmente sobre la implementación de la OGP a las diversas partes interesadas. Dicho foro puede ser una entidad nueva o una ya existente. Esta sección resume esa información.

Como señala el Gráfico 1 en la sección anterior, el Gobierno de España no creó ningún foro (ni identificó uno existente) en el cual apoyarse para compartir información sobre los avances, integrar un proceso participativo de seguimiento o de consulta durante la implementación, y en donde pudieran participar la ciudadanía y estar efectivamente representados los distintos actores relevantes o afectados.

En opinión del investigador IRM, la ausencia de un proceso participativo en la elaboración y redacción del Plan condicionó que el Gobierno no diera ulteriores pasos necesarios para la apertura de espacios de consulta ciudadana en la etapa de implementación. Aunque se reconoce en paralelo (por ser parte central del Plan de Acción) la realización de una consulta pública vía formulario web a propósito del Proyecto de Ley de Transparencia (ver compromiso 1), el investigador IRM no encontró evidencias de esfuerzos gubernamentales tendentes a la implicación con la ciudadanía, las OSC en general y del sector privado durante el proceso de implementación de este Plan de Acción.¹ De hecho, no figura en ninguna parte del Plan de Acción el objetivo o deseo de implicar a la ciudadanía en estos procesos. En el plan presentado el Gobierno se asume como actor único responsable en la implementación de los compromisos identificados,

mientras los ciudadanos y ciudadanas son entendidos como los receptores pasivos y finales de los servicios o beneficios en materia de transparencia gobierno electrónico derivados de la implementación de los compromisos.²

Aunque la ciudadanía, la academia y las OSC han mostrado un enorme interés por el proceso de hechura, contenido, análisis y tramitación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (compromiso 1 y pieza central del Plan), la ciudadanía no ha podido dar un seguimiento ciudadano eficaz a la implementación de los doce compromisos restantes del Plan (pues además de ser definidos sin su participación, no ha habido por parte del Gobierno la comunicación del Plan de Acción, ni de sus avances, ni ha habido la apertura de tales foros específicos de consulta o participación).

De hecho, el único foro abierto respecto del Plan de Acción en Gobierno Abierto en España es el que organizó el GIGAPP en octubre de 2013, a propósito de apoyar el proceso de evaluación en el que se basa este informe independiente, y en donde también se invitó a participar como exponente y representante del Gobierno a Dña. Esperanza Zambrano, enlace ante la OGP, la cual - según notificó por motivos de agenda - no pudo participar.

¹ Esta perspectiva de actuación no está en consonancia con aquellos principios vinculados a la participación ciudadana e incluidos en la Declaración de Gobierno Abierto, y dentro de los cuales los países participantes (España incluido) se han comprometido a promover una forma de participación ciudadana cuya manifestación va más allá de la simple consulta. Ver: <http://www.opengovpartnership.org/node/2727>

² En el Plan de Acción, sólo en el compromiso 1 se hace referencia a un proceso participativo de consulta pública electrónica, respecto de la Ley de Transparencia, y éste tiene que ver con la elaboración y no con la implementación del compromiso. Solamente en el compromiso 4 "Impulso a la redes sociales para facilitar la participación ciudadana" se habla de permitir acciones ciudadanas específicas en materia de seguridad pública, denominándola "participación ciudadana". Sin embargo, esta implicación se orienta a dar uso a unos instrumentos de seguridad pública previamente diseñados y preestablecidos, en cuyo caso mejor podría hablarse de apoyo (o colaboración) ciudadana en operativos de seguridad pública, antes que de participación ciudadana para el diseño, seguimiento, implementación o evaluación de políticas de seguridad pública.

IV | IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Los países participantes en la OGP desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos deberían empezar sus planes explicando los esfuerzos corrientes relacionados a los OGP Grandes Desafíos escogidos, incluyendo estrategias específicas de gobierno abierto y programas en marcha. Luego, los planes deberían proponer los compromisos del gobierno, los cuales debieran modificar la práctica gubernamental en ese sector. Estos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en andamio o iniciar acción en nuevas áreas.

Los compromisos deberían enfocarse en un set de cinco “grandes desafíos” que todos los gobiernos enfrentan. La OGP reconoce que cada país empieza desde un distinto punto de referencia. Por lo tanto, los países son los encargados de elegir los grandes desafíos y compromisos concretos relacionados, que sean más relevantes al contexto único nacional. Ningún plan de acción, estándar o de compromiso específico, será impuesto en ningún país.

Los cinco grandes desafíos son:

1. *Mejorar los servicios públicos —medidas que abarcan el espectro total de servicios al ciudadano, incluidos la salud pública, justicia, agua, electricidad, telecomunicaciones y cualquier otro servicio relevante para fomentar mejoras en los servicios o innovación privada.*
2. *Ampliar la integridad pública —medidas que abarcan corrupción y ética pública, acceso a la información, reformas al financiamiento político y libertad de los medios de comunicación y de la sociedad civil. Manejar eficientemente los recursos públicos —medidas que abarcan presupuestos, adquisición, recursos naturales y la ayuda extranjera.*
3. *Crear comunidades más seguras —medidas que abarcan la seguridad pública, el sector de seguridad nacional, respuesta a desastres, crisis y amenazas ambientales.*

4. *Mejorar la rendición de cuentas corporativa —medidas que abarcan la responsabilidad corporativa en temas como medioambiente, anticorrupción, protección al consumidor, y relaciones con las comunidades.*

Si bien el diseño de los compromisos concretos con un gran desafío debe ser flexible para adaptarse a las circunstancias únicas de cada país, los compromisos para con la OGP deben ser relevantes a los valores de la OGP descritos en los *OGP Articles of Governance* y *Open Government Declaration*, firmada por todos los países participantes en la OGP. El IRM usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia respecto de los valores clave de Gobierno Abierto.

- **Transparencia**— estos compromisos:
 - o abarcan la información que tiene el gobierno;
 - o no se restringen solamente a datos sino que se aplican a todo tipo de información;
 - o pueden incluir transparencia proactiva o reactiva;
 - o pueden asociarse al fortalecimiento del derecho a la información; y
 - o tienen que proveer acceso abierto a la información (no se puede privilegiar o restringir internamente al gobierno).
- **Participación** — los gobiernos buscan movilizar a los ciudadanos para participar en el debate público y contribuir de una manera que haga la gobernanza más responsiva, innovadora y efectiva. Compromisos sobre participación ciudadana:
 - o abren la toma de decisiones a todos los miembros interesados del público. Los foros suelen ser ‘desde arriba’ en el sentido de ser creados por el gobierno (o actores empoderados por el gobierno) para informar la toma de decisiones;

- o suelen incluir elementos de acceso a la información para garantizar que las contribuciones de los miembros interesados del público sean significativas para las decisiones;
- o suelen incluir el derecho del ciudadano a ser escuchado aunque no necesariamente el derecho a ser obedecido.
- **Rendición de cuentas** — deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos.
 - o como parte del gobierno abierto tales compromisos tienen un elemento ‘abierto’ en el sentido de no ser sistemas internos o cerrados de rendición de cuentas sin una cara pública.
- **Tecnología e innovación** — estos compromisos:
 - o promueven nuevas tecnologías que ofrecen oportunidades públicas de compartir información, participar y colaborar;
 - o deben hacer pública más información de manera que permita a la sociedad entender lo que hace el gobierno e influir en sus decisiones;
 - o pueden desarrollar la capacidad del gobierno y la ciudadanía para usar tecnología para mejorar la transparencia y rendición de cuentas;
 - o pueden igualmente apoyar el uso de tecnología de parte de funcionarios públicos o ciudadanos.

Los países pueden enfocar sus compromisos en el nivel nacional, local o subnacional, donde consideren que los esfuerzos tendrán el mayor impacto.

Dado que lograr compromisos de gobierno abierto requiere un proceso de varios años, los gobiernos deberían incluir cronogramas y puntos de referencia en sus compromisos para indicar lo que lograrán completar cada año, en la medida de lo posible.

Esta sección del informe detalla cada uno de los compromisos que incluyó el Gobierno de España dentro de su Plan de Acción. En esta se presentan los 13 compromisos en el mismo orden en el que se plasmaron originalmente, por tanto su numeración coincide con la del Plan.

Aunque en su mayor parte las medidas son metodológicamente claras y objetivas, algunas merecen explicación.

- **Relevancia:** El investigador del IRM evaluó cada compromiso en su relevancia a los valores y “grandes desafíos” de la OGP.
 - o *Valores OGP:* Algunos compromisos no son claros en su relación a los valores de la OGP. Para identificar tales casos, el investigador tomó su decisión basándose en una lectura rigurosa del texto del compromiso, el cual identifica los compromisos que mejor pueden articular su relación con los problemas fundamentales de Gobierno Abierto.
 - o *Grandes desafíos:* Mientras algunos compromisos pueden ser relevantes a más de un gran desafío, el investigador solo cifró el desafío identificado por el gobierno, ya que la mayoría de los compromisos se orientan a uno.
- **Ambición:**
 - o **Impacto potencial:** Los países participantes deben hacer compromisos ambiciosos, con actividades nuevas o pre-existentes, que cambien la práctica del gobierno en el sector relevante. Para contribuir a una definición amplia de ambición, el investigador del IRM determinó cuán potencialmente transformador podría ser cada compromiso, según la evidencia de la investigación y la experiencia del investigador como experto en gobernanza.
 - o *Nuevo o ya existía:* También recordó, sin juicio, si el compromiso se fundamentaba en una acción que ya existía antes del plan.
- **Plazos:**
 - o *Cumplimiento proyectado:* Los OGP Articles of Governance animan a los países participantes a hacer compromisos con resultados claros y hitos anuales esperados. En los casos en que esta información no está disponible, el investigador usa la evidencia y su experiencia para tomar una decisión en cuanto al cumplimiento esperado para el final del periodo de implementación.

1 | LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Texto del compromiso¹

El Gobierno acaba de aprobar el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno... La Ley tiene un triple alcance...:

Transparencia: La Ley pone el énfasis en el establecimiento de amplias obligaciones de transparencia, que harán que, sin que sea necesaria una solicitud previa, los ciudadanos tengan a su disposición un amplio abanico de información pública. Entendiendo que la transparencia es un instrumento clave para la salud de nuestra democracia, esta Ley pondrá las bases para un mayor control de la acción pública, lo que se verá acompañado por nuevos instrumentos que posibiliten la depuración de responsabilidades... Para canalizar estas obligaciones de publicidad activa no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para poder acceder a la información hecha pública. Por eso, la Ley contempla la creación de un Portal de la Transparencia, porque en la era de las nuevas tecnologías es fundamental un Portal electrónico que, con plenas garantías de accesibilidad, facilite la puesta a disposición de toda la información.

Acceso a la Información Pública: Por otro lado, la Ley configura ampliamente el derecho a acceder a la información que obre en poder de los sujetos públicos, derecho del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin tener que motivar la solicitud. Este derecho sólo se verá limitado en aquellos casos en los que así sea necesario por la propia naturaleza de la información- derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán de forma proporcionada. Asimismo, y dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos a través de un mecanismo claro de equilibrio. Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho, se establece un procedimiento ágil, con cortos plazos de respuesta y un régimen de impugnaciones que incluye la reclamación ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y el recurso judicial.

Buen Gobierno: En lo que respecta a las normas de buen gobierno, la ley supone un avance de extraordinaria importancia. Principios antes meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma legal y pasan a inspirar todo un régimen sancionador aplicable a todos los responsables públicos en sentido amplio. Las disposiciones de buen gobierno serán aplicables a todos aquellos que, independientemente de la administración en la que presten sus servicios, y precisamente por las funciones que realizan, deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta. Se prevé además una serie de infracciones derivadas del incumplimiento de la normativa en materia de conflicto de intereses, de las obligaciones en materia de gestión de fondos públicos y del régimen disciplinario que, se entiende, debe ser aplicable a los altos cargos. Además, se incorporan nuevas infracciones derivadas del incumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria. La comisión de estas infracciones dará lugar a la imposición de sanciones como la destitución en los cargos públicos, la no percepción de pensiones indemnizatorias, la obligación de restituir las cantidades indebidamente percibida, la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública o la inhabilitación para ocupar cargo público.

La tramitación de esta Ley incorpora una novedad hasta ahora inédita en nuestro país y que refuerza nuestro compromiso con la apertura de nuevas vías de participación democrática en la acción gubernamental. El Gobierno ha abierto un trámite de consulta pública electrónica gracias al cual cualquier persona puede realizar las observaciones que consideren oportunas al texto de la Ley propuesto por el Gobierno y aportar cuantas sugerencias estimen convenientes. Entendemos que con estas contribuciones se garantizará mejor que nuestra futura Ley de Transparencia responda a las cuestiones que más inquietan a los ciudadanos.

La consulta pública electrónica se ha desarrollado durante quince días, y finalizó el 10 de abril. Las contribuciones que reciban un respaldo mayoritario serán analizadas e incorporadas al texto. Asimismo, el Gobierno pondrá a disposición del Parlamento todas las aportaciones realizadas para apoyar la tramitación parlamentaria de la Ley.

La aprobación definitiva del texto está prevista para este año 2012.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de la Presidencia				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Aumentar la integridad pública				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	1. Ley de Transparencia	✓	✓	✓		
	2. Portal Transparencia	✓			✓	

AMBICIÓN

HITO	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
1. Ley de Transparencia	Nuevo	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante
2. Portal Transparencia	Nuevo	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

HITO 1. LEY DE TRANSPARENCIA

FECHA DE COMIENZO: marzo 2012	FECHA DE CIERRE: diciembre 2012	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	
----------------------------------	------------------------------------	--	--

HITO 2. PORTAL DE TRANSPARENCIA

FECHA DE COMIENZO: marzo 2012	FECHA DE CIERRE: diciembre 2012	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	
----------------------------------	------------------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

1. Ley de Transparencia	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
2. Portal Transparencia	Trabajo continuado en la implementación básica

¿Qué pasó?

Este es el compromiso más importante dentro de este Plan de Acción, y es al mismo tiempo el compromiso del que se conocen más detalles sobre su conformación y

sobre el cual se han realizado más comentarios, debates y análisis respecto de su contenido, espíritu y limitaciones. También puede decirse que ha sido el compromiso que más importancia ha revestido para el propio gobierno, el

más conocido por la ciudadanía y el único sobre el cual se ha abierto un proceso de consulta ciudadana específico.

En este compromiso se identifican dos hitos dentro del Plan de Acción: La aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en este apartado en adelante “Ley de Transparencia” o “Ley”), como tal y el desarrollo del Portal de Transparencia. La Ley recientemente ha finalizado su trámite parlamentario el 28 de noviembre 2013, por lo que el Portal de Transparencia no está aún operativo, aunque según información reciente del Ministerio de la Presidencia, se está trabajando ya en él y se anuncia su apertura para 2014.² Adicionalmente, cabe señalar que el compromiso 8 incluido en este Plan de Acción “Revisión y simplificación normativa” también depende de esta Ley de Transparencia.

Sin embargo, dado que el primer hito, la aprobación de esta ley, sucedió más de tres meses después del periodo que comprende este informe (y un año después de la fecha para cumplimiento que el Gobierno estableció en su Plan de Acción), este informe solo puede calificar el cumplimiento de este hito como sustantivo. Similarmente, la información sobre el avance del segundo hito también llegó después del periodo del este Informe.

Ley de Transparencia

La Vicepresidenta del Gobierno presentó el 23 de marzo de 2012 el texto del Anteproyecto de Ley como una de las iniciativas más importantes de la legislatura.

Antes de iniciar su trámite parlamentario, el Consejo de Ministros sometió el texto del Anteproyecto de Ley a una consulta pública. Esta consulta, realizada a través de internet con un formulario electrónico habilitado a tal efecto en la web del Ministerio de la Presidencia, estuvo abierta durante 17 días (del 26 de marzo al 11 de abril de 2012), y se recibieron 3.683 aportaciones ciudadanas al texto. El Gobierno señaló que con esta Ley “era la primera vez³ que en España se abría un periodo de consulta pública a los ciudadanos”⁴ y calificó este proceso de muy positivo dados los resultados, con cerca de 80.000 visitas a la web en el citado periodo.⁵

Sobre las aportaciones al Anteproyecto de Ley el Gobierno informó que todas habían sido analizadas y que de éstas, sólo se incluyeron las “que respondían

a la filosofía de la Ley”⁶. Debe señalarse que este proceso de consultas públicas tuvo muchos claroscuros, caracterizados por una amplia respuesta ciudadana, una falta de transparencia de la consulta y por la debilidad del formato de la misma: sin convocatoria amplia y anticipada, unidireccional, y sin una rendición de cuentas a *posteriori*.

Además, la actitud del Gobierno durante la consulta se caracterizó por imponer un ritmo muy acelerado respecto de la tramitación y presentación del Anteproyecto ante el Congreso, prisa que fue argumentada dado el compromiso presidencial de contar con el Anteproyecto durante la primera legislatura. En mayo de 2012, el Consejo de Ministros dio luz verde al Anteproyecto, y al hacerlo no esperó a la opinión del Comité de los 38 expertos designados por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (órgano dependiente también del Ministerio de la Presidencia) y que fue creado para debatir su contenido.⁷ Según destaca la reportera María Fabra respecto de las aportaciones recibidas, el Gobierno “adujo haber recogido algunas de las recomendaciones, aunque ni se mencionaron las que fueron, ni se hicieron públicas las [3.683] aportaciones de los ciudadanos”.⁸

Respecto a estos primeros cambios incluidos en el Anteproyecto de Ley, organizaciones como la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, a la que pertenece España) y Access Info Europe los calificaron como menores o cosméticos, indicando que así redactada, esta Ley “no acata las normas y los principios ya consagrados por los Tribunales de Derechos Humanos o las organizaciones intergubernamentales, incluido el “Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos.”⁹

El Proyecto de Ley fue presentado ante el Congreso en agosto de 2012 y fue publicado en el Boletín de las Cortes Generales en septiembre, comenzando así su trámite parlamentario. Las aportaciones ciudadanas en la consulta pública no se hicieron públicas tampoco en esta fase. Sobre este tema, la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes elaboró un informe respecto de este proceso y fue incluido en la documentación presentada al Congreso, pero éste informe no se hizo público. De hecho, a fecha de realización del presente documento, el informe referido no está disponible en

la web del Ministerio de la Presidencia o del Congreso de los Diputados, y tuvo que ser filtrado en su momento para ser conocido por el público.¹⁰

Adicionalmente, el grueso de las casi 3.700 las aportaciones ciudadanas fueron solicitadas no sólo por ciudadanos interesados en conocerlas y OSC, sino también por miembros del Congreso de los Diputados. Una diputada al reclamarlas, recibió solamente un informe por parte del Ministerio de la Presidencia. Al insistir, recibió la respuesta del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes invitándole a ir a La Moncloa (sede presidencial y del Ministerio de la Presidencia) para consultar esa información¹¹ argumentando la negativa a entregarla pues durante la consulta el gobierno “no incluyó la advertencia de que la información podría hacerse pública y, por lo tanto (...) la mantiene en ‘secreto’ para no vulnerar la Ley de Protección de Datos.”¹² Con esta acción el gobierno no cumplió adecuadamente parte su propio compromiso de poner “a disposición del Parlamento todas las aportaciones realizadas para apoyar la tramitación parlamentaria de la Ley” (véase el penúltimo párrafo del compromiso 1 del Plan de Acción).

El trámite de enmiendas siguió su curso en septiembre de 2012. Durante abril de 2013 se realizaron una serie de comparecencias en la Comisión del Congreso con la participación de 24 expertos del mundo académico, institucional y de algunas OSC, y que en opinión del Gobierno “sirvieron para contribuir el debate parlamentario”¹³. En su perspectiva, con ello se incorporaron muchas mejoras al texto inicial, entre las cuales se incluyen la ampliación del ámbito de aplicación subjetivo, los principios técnicos que debe seguir la publicación de la información, así como la ampliación de las competencias del Consejo de Transparencia,¹⁴ y de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa como de resolución de reclamaciones.

La Ley finalizó el trámite en el Congreso en julio de 2013 y pasó para enmiendas al Senado en septiembre de 2013. Finalmente, el 28 de noviembre de 2013 se votaron en el Congreso de los Diputados

las enmiendas del Senado con lo que la Ley de Transparencia se aprobó con algunas modificaciones, concluyéndose así el trámite parlamentario. El Congreso aprobó la Ley con el apoyo mayoritario del Partido Popular (PP) en el gobierno y dos formaciones nacionalistas, mientras el resto de formaciones votó en contra.¹⁵ La ley fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (Ley 19/2013, de 9 de diciembre) entrando en vigor al día siguiente.¹⁶

La Ley prevé una moratoria de un año desde la publicación de la norma para la entrada en vigor del capítulo sobre transparencia, ampliado a dos años como máximo en el caso de las comunidades autónomas y ayuntamientos, los que no se verán obligados a cumplir la norma sino hasta diciembre de 2015. La parte relativa al llamado buen gobierno entró en vigor con su publicación.

Relevancia

Según precisa Access Info Europe, España durante muchos años ha sido el único país de Europa de más de un millón de habitantes sin una ley de acceso a la información pública.¹⁷ Con la tramitación y aprobación de esta Ley se superó un retraso histórico en la materia y se dio cumplimiento a una promesa de gobierno, hecha desde 2004, pues con ella ya se cuenta efectivamente con una ley general que regula tan importantes ámbitos de la vida social y política. Se reconoce también por parte de ciudadanos y OSC que entre el anteproyecto presentado y el documento final aprobado hay muchos cambios e inclusiones positivos.

De igual forma, hay prácticamente un consenso de las OSC implicadas en la defensa del derecho a la información y la transparencia en España, respecto del carácter francamente mejorable de la norma y de las limitaciones, algunas muy serias, que esta Ley tiene tal como ha sido aprobada efectivamente,¹⁸ y de los aspectos negativos o imprecisos que presenta respecto de su alcance y enfoque. Entre otras cuestiones podría indicarse que esta ley está incompleta pues no se regula el lobby como práctica. También se ha indicado que la parte de Buen Gobierno debería haberse incorporado en otra norma específica.

OSC reputadas en la materia señalan que la Ley de Transparencia no cumple con estándares internacionales.¹⁹ El debate sustancial de las principales OSC, ciudadanos y expertos de esta Ley giró sobre estos cuatro ejes fundamentales que nos sirven para ubicar las limitaciones de la Ley aprobada:

1. Sobre la transparencia y el acceso a la información como derecho fundamental;
2. Sobre el (doble) silencio administrativo negativo
3. Sobre el ámbito de aplicación subjetivo de La Ley y las excepciones, y
4. Sobre la independencia del organismo de transparencia

1. La Ley identifica el acceso a la información pública no como derecho fundamental sino como un derecho de tipo ordinario. Según el análisis de Centre of Law and Democracy junto con Access Info Europe (que se basa a su vez en el uso de indicadores del Global Right to Information Rating), la Ley "desatiende de esta forma, sentencias emitidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y tratados internacionales suscritos por el Estado Español".²⁰ Las implicaciones de tal cuestión tienen relevancia práctica. Así reconocido, y en caso de conflicto con otros derechos fundamentales, el derecho de acceso a la información se podría subordinar en la práctica a otros derechos sí considerados fundamentales y ya regulados por Leyes Orgánicas.²¹

2. De acuerdo con Transparencia Internacional España (en adelante TI-España), con esta Ley se establece "un régimen de silencio administrativo negativo que respeta muy poco el derecho de los ciudadanos a tener una respuesta explícita, de un tipo o de otro, por parte de la Administración, y que hace que en la práctica, si las instituciones públicas no desean contestar a las solicitudes de información, éstas se entienden simplemente como denegadas transcurrido el plazo estipulado de un mes."²² En esta Ley el silencio administrativo negativo es doble, pues el ciudadano podrá recurrir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno responsable de las reclamaciones y éste puede también acogerse al silencio administrativo, con lo cual la administración puede guardar silencio al ciudadano sin mediar respuesta ninguna. Respecto de la postura del Gobierno sobre este tema, la

Vicepresidenta del Gobierno Soraya Sáenz de Santamaría señaló que "los ciudadanos han reclamado la conversión del silencio negativo en positivo", pero la petición ha sido desestimada porque "(...) hay materias sensibles para la seguridad ciudadana y la defensa nacional, por lo que actuar de otra manera supondría perjuicios a intereses públicos o de terceros que entendemos que hay que preservar."²³

3. Durante el proceso parlamentario fueron incluidas dentro de la presente Ley entidades antes no contempladas y que, bien en su totalidad o bien mayoritariamente, reciben fondos públicos tales como la Casa Real, partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales. No obstante, la Ley determina excepciones y especificidades y señala que aunque todas están obligadas (en materia de publicación proactiva) a publicar información institucional y organizativa, muchas otras no tienen obligación de publicar información de:

- sus planes y programas anuales, información de relevancia jurídica y relación de bienes inmuebles (obligación sólo aplicable a las administraciones públicas)
- contratos, convenios o subvenciones, si estos no se celebran con las administraciones públicas.

Así pues, los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, así como las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros, deberán publicar la información sobre contratos, convenios y subvenciones sólo cuando se trate de instrumentos celebrados con alguna entidad de la administración pública. Ello excluye por ejemplo la posibilidad de conocer los contratos que con empresas privadas tengan los partidos políticos y las organizaciones sindicales. Asimismo, estas organizaciones habrán de publicar la información sobre subvenciones o ayudas públicas que reciban, sólo cuando el órgano concedente sea una Administración Pública, excluyéndoles así de tal obligación si éstas subvenciones provienen de otras entidades públicas tales como agencias estatales, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles con participación mayoritaria de entidades públicas, fundaciones y asociaciones públicas.

Por otro lado, con esta Ley se mantienen 13 excepciones por las cuales las instituciones públicas pueden negarse a ofrecer información, lo que en opinión de algunos especialistas no debería suponer un problema si se aplican adecuadamente, mientras otros argumentan que puede favorecer una alta discrecionalidad pública²⁴ o que, en función de cómo se aplique, puede convertir la norma en una "ley muerta"²⁵ La capacidad para interpretar discrecionalmente tales cuestiones es muy alta, pues por ejemplo, se podría limitar el acceso a la información cuando suponga un perjuicio para "La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión". Vinculado a tal hecho, y no obstante se señale en la Ley (artículo 14) que su aplicación "... será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a la circunstancias del caso concreto (...)" según reporta Access Info Europe, la Ley contiene una serie de excepciones de información auxiliar o de apoyo relevantes - notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas - cuya solicitud será por Ley no admitida mediante resolución motivada.

4. Finalmente, se cuestiona la independencia del órgano de transparencia establecido en la Ley. En opinión de TI-España:

"En relación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, creemos que es un órgano que nace con un notable déficit de independencia. En primer lugar, porque el Presidente es nombrado por el Gobierno, y su refrendo parlamentario exige la mera aplicación de la mayoría parlamentaria; sería conveniente de cara a asegurar un adecuado nivel de consenso, que su nombramiento debiera aprobarse por mayoría parlamentaria cualificada. Segundo, porque se crea una Comisión de Transparencia sin competencias definidas en la ley, cuya única labor, dada su composición y naturaleza, puede parecer que es la del control del Presidente."²⁶

¿Cómo avanzar?

Dado que el trámite parlamentario ha finalizado, que la Ley está aprobada y el compromiso se da por completado, no se incluyen propuestas vinculadas a proponer cambios en la misma. No obstante, y secundando la observación de TI-España, se

recuerda que es importante que las medidas de la Ley se garanticen en todo el territorio español, de ahí que pueda ser recomendable aclarar su ámbito de competencia a fin de extenderlo sin excepción a todo el territorio nacional, ello sin perjuicio de que las comunidades complementen y adopten sus propios compromisos en la materia, reconociendo en su caso el poder vinculante del Consejo de Transparencia. Adicionalmente, y tomando en cuenta la observación de Access-Info Europe, en el desarrollo de reglamento de la Ley se podrían incluir algunas mejoras específicas orientadas a limitar al máximo los requisitos para solicitar información.

Respecto del segundo hito, el portal de transparencia, se recomienda redoblar esfuerzos para abrirlo efectivamente en 2014 tal como se ha comprometido el Gobierno, articulando de forma ambiciosa la estrategia de apertura en el portal de transparencia, y donde por ejemplo, sea accesible el registro de las reclamaciones que reciba el Consejo de Transparencia así como sus resoluciones o desestimaciones, incorporando reportes periódicos sobre las solicitudes de información enviadas por la ciudadanía a la AGE, o haciendo que la información proporcionada mediante resolución de concesión a un ciudadano, sea también pública para todos y accesible desde este mismo portal. etc. Ello implicaría que las unidades de las entidades de la AGE responsables de atender estas solicitudes de acceso, pudieran también ser capaces de incluir y actualizar el registro de sus actuaciones dentro del portal de Transparencia. Que los ciudadanos conozcamos de forma abierta qué información es la que demanda la ciudadanía y cómo realiza su labor el Consejo de Transparencia es fundamental para la transparencia. También se recomienda potenciar la interacción y participación ciudadana en este portal, habilitando por ejemplo foros virtuales de debate sobre temas relacionados.

Por otro lado, si se desea profundizar en el uso de la consulta pública como herramienta para hacer partícipe a la ciudadanía en la elaboración de leyes, los procesos de consulta abiertos para recibir comentarios del Anteproyecto de Ley deberían proporcionar información y conocimiento relevante que permita el adecuado diseño e integración de estos procedimientos participativos en el futuro. Además podrían aplicarlos sistemáticamente en la

labor legislativa impulsada por el Gobierno Central, haciendo que estas consultas se realicen mediante convocatorias amplias y anticipadas en el tiempo, con comunicación bidireccional entre ciudadano y gobierno, transparente y con mecanismos de rendición de cuentas a posteriori. Esto solo podría repercutir en una mejoría de las iniciativas promovidas por el ejecutivo y llevadas a trámite parlamentario.

El investigador IRM coincide con TI-España, al señalar que en principio, la nueva Ley de Transparencia “va a constituir un importante avance social y un cauce fundamental para mejorar la participación ciudadana y la calidad democrática en España”. En todo caso, y dada la moratoria de entre uno y dos años establecida para

la entrada en vigor de esta Ley, podría ser muy útil dar un debido seguimiento y acompañamiento al proceso de incorporación de las políticas y disposiciones que en materia de transparencia activa tendrán que realizar las instituciones afectadas por la norma. Así, su proceso de adecuación administrativa e informática permitiría cumplir con tales obligaciones a cabalidad. Ello implicaría en su caso, no sólo dar el seguimiento de los avances, sino también asesorar, formar, informar y proponer las medidas correctoras pertinentes con base en estándares previamente acordados o establecidos por la ley. Algunas de estas cuestiones están contempladas en las disposiciones transitorias.

- ¹ Por cuestiones de espacio, en este caso únicamente se ha editado el texto original del compromiso.
- ² Ministerio de la Presidencia: “El portal de Transparencia estará implantado en 2014 para facilitar el acceso a la información pública” Intervención de Soraya Sáenz de Santamaría en el Congreso de los Diputados. 12 noviembre 2013. URL: <http://goo.gl/vH6A2P> (Consultado 26 noviembre 2013)
- ³ Aunque ya se había contado previamente con una experiencia similar en el uso de la consulta pública, no para una Ley sino para el Real Decreto que desarrolla la Ley 37/2007 de Reutilización de la Información Pública. <http://goo.gl/dJY2S>
- ⁴ Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia. “El Gobierno presenta la Ley de Transparencia.” 23 de marzo de 2012. URL: <http://goo.gl/HpZ8x4> (Consultado: 29 noviembre 2013)
- ⁵ En opinión de miembros de la Coalición Pro-Acceso, esta amplia participación se dio no por el trabajo de difusión del gobierno sino por el trabajo de sensibilización ciudadana y difusión que realizaron desde las OSC integrantes.
- ⁶ Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia. “El Gobierno incorpora a la Ley de Transparencia las aportaciones de los ciudadanos” 18 de mayo de 2012. URL: <http://goo.gl/KAIGB6> (Consultado: 29 noviembre 2013)
- ⁷ Este Centro organizó durante 2012 cinco sesiones del grupo de expertos, en donde se abordaron los principales aspectos de esta Ley y se ofrecieron recomendaciones. Véase: CEPC. Grupo de Expertos Proyecto de Ley de Transparencia. URL: <http://bit.ly/1gvcRV7> (Consultado 20 octubre 2013)
- ⁸ Fabra, María: “El Gobierno ‘esconde’ las sugerencias ciudadanas a la Ley de Transparencia” Noticia. Elpais.com 10 septiembre 2012. URL: <http://goo.gl/oQQxC7> (Consultado 30 octubre 2013).
- ⁹ OSCE. Comments on the second draft of the Law on Transparency, Access to Information and Good Governance. June 2012. URL: <http://www.osce.org/es/fom/91312> (Consultado 30 octubre 2013)
- ¹⁰ Cabra, Mar: Los informes ocultos de la Ley de Transparencia. <http://goo.gl/Ev19K> eldiario.es. 10 septiembre 2012 (Consultado 30 octubre 2013). Access Info Europe : Comentarios sobre el borrador del Plan de Acción de España para el Open Government Partnership. 9 abril 2012. URL: <http://goo.gl/INJntY> (Consultado 14 noviembre 2013). Véase el documento elaborado por el Ministerio de la Presidencia: Informe sobre la Consulta Pública Electrónica del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Sin fecha de elaboración (fecha de entrada 03-agosto 2012. Entrada: 25865). URL: <http://bit.ly/1h6AxfR>
- ¹¹ En opinión de algunas OSCs, el gobierno pudo disociar la información y haber hecho públicas perfectamente estos comentarios sin incluir los datos personales. Véase también: Fabra, María “Si insiste, venga usted a La Moncloa”. Noticia Elpais.com. 15 octubre 2012. URL: <http://goo.gl/OGvotf> (Consultado 30 octubre 2013).
- ¹² Fabra, María “Si insiste, venga usted a La Moncloa”. Noticia Elpais.com. 15 octubre 2012. URL: <http://goo.gl/OGvotf> (Consultado 30 octubre 2013).
- ¹³ Ministerio de la Presidencia. Borrador del Informe de Autoevaluación. Plan de Acción de España en Gobierno Abierto. URL: <http://www.mpr.gob.es/servicios/ogp/index> (Consultado el 22 de octubre de 2013.)
- ¹⁴ En la redacción del compromiso y en el Anteproyecto de Ley, inicialmente estaba prevista la asunción de las competencias en materia de transparencia por un órgano ya existente (AEVAL - La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios), pero finalmente ha sido creado un órgano ex profeso para desarrollar estas competencias.
- ¹⁵ El 14 de Julio 2013, dado el escándalo de corrupción por financiación irregular en el Partido Popular, o “Caso Bárcenas” y la publicación de los SMS intercambiados entre el Presidente Mariano Rajoy y este extesorero del Partido Popular, el líder del Partido Socialista (primer partido de la oposición) rompió relaciones con el Gobierno, en una estrategia clara de retiro del apoyo a cualquier iniciativa legislativa en trámite, siendo especialmente enfáticos en ésta Ley. Esto provocó que el Partido Popular no pudiera consensuar la misma en el tramo final del trámite legislativo, y obtener así la aprobación de la ley con un apoyo mayoritario que incluyese a los dos principales grupos políticos en el Congreso. El PP con mayoría absoluta y los Partidos Vasco (PNV) y Catalán (CIU) votaron a favor de la Ley. Por su lado, el Partido Socialista (PSOE), la coalición de Izquierda (Izquierda Plural) y Unión Progreso y Democracia (UPD) junto con el grupo mixto, votaron en contra.
- ¹⁶ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Boletín Oficial del Estado. 10 diciembre 2013 URL: <http://goo.gl/nY6da9> (Consultado 25 enero 2014). Un dato significativo es que, el preámbulo de esta Ley, en el texto consolidado y publicado en el Boletín Oficial del Estado no se hace mención al proceso de consulta pública que apoyó la elaboración del Anteproyecto de Ley inicial.
- ¹⁷ Access Info Europe : Comentarios sobre el borrador del Plan de Acción de España para el Open Government Partnership. 9 abril 2012. URL: <http://goo.gl/INJntY> (Consultado 14 noviembre 2013).
- ¹⁸ El Diputado Joan Josep Nuet por ejemplo, ha dicho que el texto aprobado de la Ley de Transparencia “... no sirve para resolver los problemas de participación y transparencia que tiene el país”, porque es el de una ley “antiguada, pasada, insuficiente, una buena ley tal vez del siglo XX pero no del siglo XXI”. 28 noviembre 2013.
- ¹⁹ Según el análisis previo de Access Info Europe del Proyecto de la Ley de Transparencia, hecho con una agrupación de indicadores desarrollados por ellos mismos junto con el Center for Law and Democracy y revisados por expertos internacionales en la materia, el análisis revela que “... de ser aprobado el proyecto de ley como está, España obtendría 68 puntos sobre 150 y quedaría en la posición 75 de 95 países. Véase “Global Right to Information Rating”. URL: <http://www.rti-rating.org/> (Consultado 30 octubre 2013)
- ²⁰ Centre of Law and Democracy and Access Info Europe (2013) Análisis del Proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno. 10 Septiembre 2013. URL: <http://goo.gl/aNgYdP> (Consultado 10 octubre 2013)
- ²¹ Según destaca el propio Gobierno, dentro del ordenamiento jurídico español “... la regulación de una cuestión por Ley Orgánica no supone una supremacía jerárquica respecto de lo regulado por Ley ordinaria. El uso de uno u otro instrumento jurídico depende de la materia a regular, siendo regulado por Ley Orgánica tan sólo el desarrollo de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. El derecho de acceso a la información no se encuentra dentro del catálogo de derechos fundamentales previstos en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de nuestra Constitución”.
- ²² Transparencia Internacional España (2013). Posición y consideraciones de Transparencia Internacional España sobre el nuevo proyecto de Ley de Transparencia (aprobado en el Congreso de los Diputados el 12 de septiembre 2013.) URL: <http://goo.gl/VTZATL>
- ²³ Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia. “El Gobierno incorpora a la Ley de Transparencia las aportaciones de los ciudadanos” 18 de mayo de 2012. URL: <http://goo.gl/KAIGB6> (Consultado: 29 noviembre 2013).
- ²⁴ OSCE. Comments on the second draft of the Law on Transparency, Access to Information and Good Governance. June 2012. URL: <http://www.osce.org/es/fom/91312> (Consultado 29 octubre 2013)
- ²⁵ Martín, Patricia: “El Congreso aprueba la ley de transparencia con el único apoyo de los nacionalistas”. Elperiodico.com. 28 noviembre 2013. URL: <http://goo.gl/Zdaiuy> (Consultado 28 noviembre 2013).
- ²⁶ Transparencia Internacional España (2013). Posición y consideraciones de Transparencia Internacional España sobre el nuevo proyecto de Ley de Transparencia (aprobado en el Congreso de los Diputados el 12 de septiembre 2013.) URL: <http://goo.gl/VTZATL>

2 | TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Texto del compromiso

El Gobierno de España considera que la transparencia y la rendición de cuentas de la ayuda al desarrollo deben convertirse en uno de los pilares de la política de cooperación española, por lo que nuestro compromiso se dirige a establecer un sistema que garantice plenamente la transparencia en la financiación y las actuaciones de la Cooperación española. La implementación del sistema se hará de manera progresiva, diseñando metas que permitan, con el tiempo, ir ampliando su alcance y calidad.

a) Con tal fin, se seguirá avanzando en la mejora del sistema de información de la Ayuda Oficial al Desarrollo española (info@OD) incluyendo en el mismo a lo largo de 2012 una herramienta de consulta y análisis de la información, accesible para cualquier institución o ciudadano. Igualmente se trabajará para publicar a través de info@OD, actualizaciones de la información referida a la cooperación española periódicamente a lo largo del año y acortar los tiempos en los que los datos de Plan Anual de Cooperación Internacional y su seguimiento están disponibles para el público.

b) Asimismo, España trabajará para seguir cumpliendo con los compromisos adquiridos dentro del marco de la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda, publicando la información en su estándar e incrementando la frecuencia de sus actualizaciones.

c) Por otro lado, la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo asume el compromiso de elaborar un plan que comprenda los documentos a publicar en su web, los plazos y los mecanismos para la solicitud de información y participación de la ciudadanía. En el primer trimestre de 2013 se publicará por primera vez una memoria anual que contendrá información sobre la ejecución del presupuesto del año precedente, el seguimiento de la planificación y un balance de las actuaciones llevadas a cabo.

d) En relación a todas las subvenciones que otorga la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo se pondrá en práctica una obligación de transparencia total; no solo de las convocatorias y sus resoluciones, sino también de los criterios de valoración de las mismas. Para ello, se exigirá a todos los actores que reciben fondos públicos españoles, ya se trate de ONGD, organismos multilaterales o gobiernos, que actúen bajo los mismos principios de mayor apertura y transparencia, proporcionando información sobre la financiación e implementación de los proyectos aprobados.

e) En materia de evaluación, existe el compromiso de mejorar la publicación y el acceso a todos los informes de evaluación de las políticas, estrategias, programas y proyectos de cooperación así como a promover el acceso a las evaluaciones de fondos y programas financiados con cargo a contribuciones españolas y realizadas por otros actores.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Aumentar la integridad pública				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	1. info@OD	✓			✓	
	2. Memoria anual	✓				
	3. Publicación activa	✓				

AMBICIÓN

HITO	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
1. info@OD	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado
2. Memoria anual	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado
3. Publicación activa	Nuevo	Transformador: El compromiso es una reforma que podría transformar la práctica política relevante.

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

HITO 1: INFO@OD

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: 2012	Cumplimiento Actual Cumplimiento Proyectado	
---------------------------------------	--------------------------	--	--

HITO 2: MEMORIA ANUAL

FECHA DE COMIENZO: 2012	FECHA DE CIERRE: Primer trimestre	Cumplimiento Actual Cumplimiento Proyectado	
----------------------------	--------------------------------------	--	--

HITO 3: PUBLICACIÓN ACTIVA

FECHA DE COMIENZO: 2012	FECHA DE CIERRE: 2012	Cumplimiento Actual Cumplimiento Proyectado	
----------------------------	--------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

1. info@OD	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
2. Memoria anual	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
3. Publicación activa	Trabajo continuado en la implementación básica

¿Qué pasó?

Sistema info@OD

Según el borrador del informe de Autoevaluación, en 2012 se puso efectivamente en marcha el sistema info@OD, un programa económico-financiero de ayuda al desarrollo, gracias al cual es posible disponer en un conjunto unificado la información relativa a la gestión económica y presupuestaria de los proyectos en los que está implicado el sector de la cooperación española en su conjunto. El diseño de Info@OD consta de dos módulos, el "Informante" (<https://infoaod-info.maec.es/>) y el "Analista" (<https://infoaod.maec.es/>), con características y objetivos diferenciados. El módulo Informante es el que sirve para la recogida de la información de la ayuda y está restringido con usuario y contraseña a los actores que tienen presupuesto de cooperación y realizan ayuda al desarrollo. El módulo Analista, sobre el cual se basa la actual estrategia de transparencia y acceso a la información de la cooperación española, es el que permite a los ciudadanos realizar consultas dinámicas sobre los datos de la ayuda al desarrollo española. Durante el periodo de elaboración de este informe, se corroboró efectivamente que el módulo Informante es de uso restringido, mientras que el módulo Analista no estaba aún abierto al público.

No obstante, durante el periodo de revisión y comentarios a este informe independiente, el Gobierno informó que info@OD fue recibido favorablemente por un auditor de la Intervención General de la Administración del Estado, y que desde diciembre de 2013 está ya disponible el módulo Analista de info@OD a la que se puede acceder sin necesidad de usuario ni contraseña, y en donde se pueden realizar consultas dinámicas sobre los montos de la ayuda oficial al desarrollo (2011 y 2012) usando una gran variedad de filtros (tipos de actores, entidades de canalización, área geográfica, instrumentos y sectores CAD, etc.). Ello sin duda supone un avance sustantivo en la transparencia de la ayuda oficial al desarrollo. Las consultas personalizadas pueden exportarse en

formato XLS. Además info@OD Analista tiene una sección que permite la descarga en archivos XLS del volcado completo de la información del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) por años, desde 2000 a 2012, y que incluyen los miles de registros detallados con la información completa sobre de los instrumentos (proyectos) del PACI y los montos de la ayuda (comprometida y desembolsada) instrumento a instrumento.

Una cuestión no incluida como tal en este hito pero que es del todo relevante en el marco de este compromiso de publicación activa es el proyecto de portal de la cooperación española (<http://www.cooperacionespañola.es>). Este fue presentado como proyecto web y de forma interna por el MAEC en octubre 2013, y mediante el cual se buscará integrar a través de un portal 2.0 la información sobre el esfuerzo de los diversos actores de la cooperación al desarrollo en España en su conjunto. En este portal también se creará un acceso a info@OD Analista y en donde, según la Jefa del Servicio de Estadística de la Subdirección General de Políticas de Desarrollo del MAEC, se publicará la documentación más importante en materia de cooperación al desarrollo y se buscará además abrir un espacio de comunicación entre estos actores y la ciudadanía.¹

Calendario de publicaciones y Memoria anual

A fecha de elaboración de este informe el calendario de publicaciones no había sido definido. Sólo estaba elaborada la memoria 2012, y en donde, según reunión mantenida en la sede de la AECID con la Jefa de la Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad (UPEC), se informó que estaban en proceso de modificación de su portal web, y que publicarían la memoria anual haciéndolo coincidir con la celebración de los 25 años de la AECID y con el lanzamiento de la nueva web². Desde noviembre de 2013, esta memoria 2012 ya está disponible en la nueva web de la AECID y ofrece efectivamente, aunque en formato PDF no reutilizable, información sobre ejecución del presupuesto asignado por actuaciones y un anexo estadístico.³

Publicación activa

No ha habido avances respecto de mejorar los criterios de obligación de transparencia para las entidades contrapartes. Tampoco se mejoró el acceso a los informes y documentación de proyectos. Sobre una mayor transparencia (vía publicación activa) en las subvenciones que otorga la AECID, ha habido avances en el marco de los criterios de valoración de las convocatorias de ONGD. Por un lado, con la Orden de Bases 2011,⁴ que regula lo relativo a la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, se establecen los criterios gracias a los cuales serán seleccionadas las propuestas, y su peso relativo para cada tipo de convocatoria (art. 9). Más importante aún es que por primera vez la orden exige especificar quiénes serán los evaluadores ex ante y cuál será también su peso relativo. Por otra parte esta orden obliga a hacer públicas las relaciones de propuestas que se hayan presentado, según la puntuación que hayan obtenido como resultado de esta valoración, por países o áreas (art. 11). La primera convocatoria que se realizó con base en esta orden fue la de proyectos de ONGD 2012 y la publicación de las puntuaciones obtenidas se hizo en la web de la AECID.⁵

Relevancia

Evidentemente, en un sistema de cooperación descentralizado y fragmentado como lo es el de español, el integrar la información dispersa de varias entidades y unificarla representa un avance sustantivo, una mejora en los sistemas internos, al ser inexistente en el pasado. La puesta en marcha del módulo analista del sistema info@OD da un paso en tal dirección, pues permite que esta información sea de acceso público e irrestricto, descargable en formato reutilizable para su análisis y para permitir acciones de control ciudadano.

Respecto de la participación de España dentro de la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda, en su Reporte Anual España figura como país que ha remitido su información estandarizada, que ha hecho desde 2011. Se indica en este documento que España ha asumido un mayor compromiso con la transparencia en la ayuda oficial al desarrollo, a través del desarrollo

de su Sistema info@OD.⁶ No obstante, según el ATI Index (Aid Transparency Index) España no incluye su información actualizada⁷ y dista de cumplir con los estándares IATI, y situándose en la posición 29 de 49, con una calificación del 17,4 %.⁸

¿Cómo avanzar?

En la línea de ATI Index, el investigador IRM recomienda que la publicación de la información de España sobre la ayuda al desarrollo sea efectiva y actualizada cada cuatro meses. También recomienda que debe actualizar su calendario de ejecución a principios de 2014 para hacerlo más ambicioso, y que incluye la plena aplicación de los estándares IATI a finales de 2015.

Sobre la publicación de la memoria anual sobre ejecución del presupuesto por parte del AECID, se recomienda profundizar en la información proporcionada, a fin de ofrecer la misma en formatos estandarizados de open data que permita el análisis de la misma y su reutilización, y entregarla como parte (anexo) a los informes publicados.

Se recomienda redoblar esfuerzos para abrir el portal www.cooperacionespañola.es, a fin de que se articule como plataforma abierta y efectiva para presentar los informes de evaluación de las políticas, estrategias, programas y proyectos de cooperación así como el acceso a las evaluaciones de fondos y programas financiados con cargo a contribuciones españolas. Se recomienda también redoblar esfuerzos para hacer que la transparencia de las entidades contrapartes implicadas en el uso de fondos destinados a la cooperación sea una práctica estandarizada.

Adicionalmente, por su trascendencia para incrementar efectivamente la transparencia en la ayuda al desarrollo, e independientemente del tiempo que tarde el lanzamiento del dicho portal, se recomienda hacer una labor de difusión de la herramienta info@OD en módulo analista, a fin de que la ciudadanía la conozca desde ya y pueda acceder a la misma, y con ello facilitar su uso como fuente de información económico financiera de proyectos de cooperación que contiene.

¹ Comunicación Personal. Ana Henche Cuesta. Jefe del Servicio de Estadística de la Subdirección General de Políticas de desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. MAEC. (05 noviembre 2013).

² Véase <http://www.aecid.es/>

³ Véase Nota de Prensa. "La AECID publica su Memoria 2012" 30 octubre 2013. URL: <http://goo.gl/q8Vjnk>

⁴ Orden AEC/2909/2011, de 21 de octubre, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo <http://goo.gl/bUvDk9>

⁵ Véase <http://goo.gl/TrTL3> (listado Provisional de proyectos propuestos y no propuestos para aprobación)

⁶ IATI. "International Aid Transparency Institute Annual Report 2013". URL: <http://goo.gl/deegJO> (Consultado 2 diciembre 2013) pag. 86.

⁷ Refiriéndose al Índice IATI, el Gobierno argumenta que "... muchos expertos en transparencia son críticos con los criterios de configuración del índice. Este índice se basa principalmente en la disponibilidad e la información en las bases de datos de IATI, primando este criterio sobre la calidad de esta información. (...) España considera que la información reportada al Comité de Ayuda al Desarrollo CAD es igualmente transparente y de mucha mayor calidad".

⁸ ATI Aid Transparency Index 2013 <http://ati.publishwhatyoufund.org/donor/spain/> (Consultado 01 noviembre 2013); Memoria de Actividad 2012. AECIC. URL: <http://goo.gl/VhRjN3> (Consultado 02 diciembre 2013).

3 | LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Texto del compromiso

Esta Ley da cumplimiento al mandato recogido en el artículo 135 de la Constitución española y va a constituir la base jurídica y económica de la política presupuestaria de todas las Administraciones. España se convierte así en uno de los países pioneros en incorporar en un texto de máximo rango legal las normas de disciplina presupuestaria de la Unión Europea.

El proyecto de Ley Orgánica, cuyos objetivos básicos son garantizar la sostenibilidad presupuestaria de todas las Administraciones Públicas, alcanzar un mayor rigor en la información presupuestaria, así como en la ejecución y control del presupuesto de las Administraciones, toma como base la normativa en materia de disciplina fiscal de la Unión Europea y está actualmente en fase de tramitación parlamentaria. Su aprobación definitiva está prevista para el primer semestre del año 2012.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Gestión más eficaz de los recursos públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
						✓
AMBICIÓN						
¿NUEVO O PREEXISTENTE?		IMPACTO POTENCIAL				
Preexistente		Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado				
NIVEL DE CUMPLIMIENTO						
FECHA DE COMIENZO: Ya en proceso	FECHA DE CIERRE: Abril 2012	Cumplimiento Actual Cumplimiento Proyectado				
PRÓXIMOS PASOS						
Nuevo compromiso basado en la implementación existente						

¿Qué pasó?

Este compromiso, conocido como “Ley de Estabilidad Presupuestaria”, fue calificado en el borrador del Informe de Autoevaluación del Gobierno como una iniciativa “totalmente cumplida”. El 27 de abril de 2012 fue aprobada la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.¹ Su ámbito de aplicación subjetivo es todas las administraciones públicas (administración central, comunidades autónomas, corporaciones locales y administraciones de la seguridad social).

Según algunos actores interesados consultados, este tipo de leyes por sí mismas no tienen relevancia para mejorar la transparencia en la práctica.² Por lo tanto, no quedaba claro o explícito en el compromiso original como se relacionaba con los valores de la OGP.

Sin embargo, relacionado con este compromiso y más importante aún para mejorar la transparencia de las administraciones públicas, es el avance informado en el Borrador del Informe de Autoevaluación respecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado 2013. En su resolución del 3 de junio de 2013 se establece la obligación de publicar en el Boletín Oficial del Estado los informes de auditoría de cuentas, junto con la información relativa a las cuentas anuales, por todas aquellas entidades del sector público estatal que no tienen la obligación de publicar sus cuentas anuales en el Registro Mercantil.³ Ello supone “facilitar el acceso a la ciudadanía respecto de la opinión emitida por los auditores en relación con la situación patrimonial, financiera y presupuestaria de la entidad correspondiente.” En esta resolución se ha establecido el procedimiento a seguir para la publicación de los informes de auditoría e información de las cuentas anuales.⁴

Relevancia

La promulgación de esta Ley Orgánica deviene del acuerdo previo que estableció en 2011, por precepto constitucional, un techo de gasto en España. Esta Ley Orgánica se orienta a dar mayores garantías de estabilidad presupuestaria y control de gasto, con

el objetivo de lograr una mayor confianza hacia el exterior y en refrendar compromisos previamente asumidos por el Gobierno de España en el concierto europeo. Por ello esta no es una ley en materia de transparencia o rendición de cuentas orientada al ciudadano. Con esta Ley, se busca hacer más transparentes a las administraciones públicas de cara a la propia Administración General del Estado y hacia la Unión Europea, obteniendo el primero una mayor capacidad de control, fiscalización y coordinación financiera sobre el conjunto de las administraciones públicas (administración central, comunidades autónomas, corporaciones locales y administraciones de la seguridad social).

El segundo de los avances, no contemplado en el primer Plan de Acción (pero sí incluido como logro o hito dentro de este compromiso), sin duda es muy importante. Con la publicación obligatoria en el BOE de las cuentas y las auditorías de cuentas de las entidades públicas anuales, se facilita el acceso a la información sobre la situación patrimonial, financiera y presupuestaria de las distintas entidades públicas, constituyendo una importante mejora en la transparencia de las Administraciones Públicas.

No obstante este avance, la publicación de dichas cuentas y auditorías se hace en formato PDF, dificultando así su procesamiento y análisis. No hay un sitio web en específico en donde consultar estas cuentas anuales así como sus auditorías. El servicio de búsqueda del BOE no es intuitivo y no es fácil acceder a esta información a menos que se utilice adecuadamente las palabras correctas en los filtros de búsqueda a disposición en la web del BOE.

En opinión de algunos actores interesados, la transparencia presupuestaria de las entidades públicas sigue lejos en tanto no se publiquen simplemente las cuentas y sus resúmenes de auditorías, sino también el detalle de la ejecución de los presupuestos y las previsiones de gasto, todo en formato de datos crudos (*raw data*) tal como demandan los actores interesados y partidos políticos en el Congreso.⁵

¿Cómo avanzar?

Apoyado en las recomendaciones vertidas por los actores implicados y la ciudadanía, el investigador IRM recomienda que los próximos pasos se orienten hacia la definición de nuevos compromisos de mayor transparencia de las administraciones públicas, que vayan más allá del imperativo de estabilidad presupuestaria y de proporcionar información sobre las cuentas.

Específicamente se recomienda:

- Mejorar la disposición y accesibilidad de la información de las cuentas de las entidades de las administraciones públicas, centralizando y poniendo a disposición del público esta información en el Portal de Transparencia y Acceso a la Información de próxima apertura.
- Profundizar en el tipo y calidad de información proporcionada, más allá de las cuentas y su auditoría, a fin de incluir la ejecución detallada de los presupuestos, por programas de actuación, y las previsiones detalladas de gasto.
- Usar formatos de archivos estandarizados que permitan su accesibilidad y procesamiento informático óptimo para el análisis y/o potencial reutilización.

¹ Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. 27 de abril de 2013. <http://goo.gl/eVyXDB> Consultado 28 octubre 2013.

² Access Info Europe Valoración de la implementación del Plan de Acción de España sobre políticas de gobierno abierto. Octubre 2013. Página 3. <http://goo.gl/7e6ahD> Consultado 28 octubre 2013.

³ Cruz-Rubio, César Nicandro. "Corroboración del Compromiso 3 Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera incluido en el Borrador del Informe de Autoevaluación" realizada el 21 octubre 2013. <http://www.screen.com/10zH> (Consultado 21 octubre 2013).

⁴ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. "El BOE publica por primera vez los informes de auditoría de las cuentas anuales de todas las entidades del sector público". Nota de Prensa. 16 septiembre. 2013. <http://goo.gl/9j17tW> (Consultado 27 octubre 2013)

⁵ Access Info Europe Valoración de la implementación del Plan de Acción de España sobre políticas de gobierno abierto. Octubre 2013. Página 3. <http://goo.gl/7e6ahD> Consultado 28 octubre 2013.

4 | REFORMA A LA LEY DE SUBVENCIONES

Texto del compromiso

El procedimiento de concesión de subvenciones públicas ha de responder a criterios concretos previstos en una convocatoria bajo los principios de publicidad, transparencia, concurrencia competitiva, objetividad, igualdad y no discriminación, complementados por la necesaria eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y eficiencia en la utilización de los recursos públicos. La existencia de subvenciones nominativas ha facilitado un uso abusivo

de las mismas para escapar de los principios que han de regir su concesión. Entendemos que los fondos públicos deben usarse de forma razonable, por lo que durante el ejercicio 2013 se modificará la legislación en materia de subvenciones para eliminarlas con carácter general, de tal forma que se incremente la transparencia en su otorgamiento, ejecución y evaluación de su impacto y se definan criterios homogéneos para su concesión.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				

GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD	Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
---	---	--	--	--	--

RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Gestión más eficaz de los recursos públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
		✓				

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Nuevo	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: 2013	Cumplimiento Actual Cumplimiento Projectado	<p>NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO</p>
---------------------------------------	--------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

Trabajo continuado en la implementación básica



¿Qué pasó?

Este compromiso fue calificado en el borrador del Informe de Autoevaluación como una iniciativa “parcialmente cumplida”. Algunos actores interesados consultados no estuvieron de acuerdo con esta clasificación dando este compromiso como “no iniciado”, argumentando que aún no se ha avanzado nada en la Ley comprometida, y que la puesta en marcha de un repositorio web único de subvenciones para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) no significa contar con un sistema más transparente para la concesión de subvenciones, dado que el objetivo sentido en el Plan de Acción con este compromiso es el de definir por ley los mecanismos que permitan incrementar la transparencia en el otorgamiento, ejecución y evaluación de impacto de las subvenciones otorgadas.¹

La reforma a la Ley de Subvenciones en vigor desde 2004² aun no ha comenzado su trámite. Vinculado a este proceso, el Gobierno de España informa que, pese a no avanzar en la reforma legal comprometida, “se han adoptado medidas para el cumplimiento del objetivo propuesto” como la iniciativa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de ampliar la base de datos de ayudas y subvenciones para las PYMES, y contar así con un solo repositorio de ayudas y subvenciones de las administraciones públicas y sus organismos dependientes, accesible para el ciudadano”. Esta herramienta se encuentra actualmente en funcionamiento³ tal y como se señala en el Borrador del Informe de Autoevaluación, y cuenta con más de 900 registros de ayudas e incentivos para PYMES.

Así el investigador del IRM ha calificado el avance en el cumplimiento de este compromiso como limitado.

Relevancia

Contar con un repositorio único para conocer las ayudas y subvenciones de las administraciones públicas para las PYMES representa un paso

importante. Pero no queda claro cómo su realización se relaciona con 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 las mismas. Las PYMES no son las únicas instancias beneficiarias de subvenciones públicas. Cabe destacar que en la redacción del compromiso, el principal problema detectado no es la transparencia sino el desvío de recursos como resultado de la existencia de “subvenciones nominativas de carácter general” cuyo uso abusivo así lo ha permitido.

¿Cómo avanzar?

El investigador IRM recomienda comenzar el trámite de reforma incluyendo en la Ley mecanismos de transparencia activa⁴ que obliguen a las administraciones públicas a dar observancia a estándares comunes en el otorgamiento de información, que permita al ciudadano conocer y acceder, desde un solo repositorio, a toda la información sobre ayudas y subvenciones bien sean públicas o de redes de Business Angels, para todo tipo de beneficiarios: (individuos, PYMES, asociaciones o fundaciones). Estos mecanismos de transparencia activa, que pueden perfectamente incorporarse a la normativa reformada, pueden estar basados en Internet, y pueden ayudar también a dar a conocer con detalle el estado que guarda el trámite de todas y cada una de las concesiones y el presupuesto ejecutado. Esta Ley también debería incorporar un mecanismo de transparencia que permita la emisión de informes detallados y periódicos de las administraciones públicas respecto de las ayudas y concesiones por éstas otorgadas, así como una valoración de las mismas que permita medir su impacto.

¹ Access Info Europe: “Valoración de la implementación del Plan de Acción de España sobre políticas de gobierno abierto”. Octubre 2013. Página 3. <http://goo.gl/7e6ahD> (Consultado 28 octubre 2013). Véase también: Grupo de Debate de Evaluación del Plan de Gobierno Abierto de España en Novagob. “Comentarios al borrador del Informe de Autoevaluación del Plan de Acción de España con OGP” Octubre 2013. URL: <http://goo.gl/zSkqXP> (Consultado 28 octubre 2013).

² Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE. URL: <http://bit.ly/1hQXUwJ> (Consultado 24 noviembre 2013)

³ Cruz-Rubio, César Nicandro. “Corroboración del Compromiso 4 Reforma a la Ley de Subvenciones incluido en el Borrador del Informe de Autoevaluación” realizada el 24 noviembre 2013. <http://www.screenr.com/CrPH> (Consultado 24 noviembre 2013).

⁴ Entendiendo por Transparencia activa aquella que se caracteriza como “... una obligación de la Administración a publicar la información. (...) una rutina del trabajo administrativo. Esto es, todo lo que va produciendo la Administración debería ser visible, fácilmente localizable y expresado con claridad. Véase Ortiz de Zárate, Alberto “Tres tipos de transparencia” Blog Administraciones en Red. 28 marzo 2012. URL: <http://eadminblog.net/2012/03/28/tres-tipos-de-transparencia/> (Consultado 24 noviembre 2013)

5 | E-JUSTICIA

Texto del compromiso

El Gobierno creará una 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. Esta Agencia tendrá como objetivo colaborar con la nueva Agencia Europea de gestión de los sistemas de información en materia de libertad, seguridad y justicia y el mantenimiento de la seguridad de la información judicial.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Justicia				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
						✓

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Nuevo	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento Actual Cumplimiento Proyectado	
---------------------------------------	-------------------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

¿Qué pasó?

Este compromiso fue calificado en el borrador del Informe de Autoevaluación del Gobierno como una iniciativa “parcialmente cumplida”. Algunos actores interesados consultados no valoraron el nivel de avance declarado por el gobierno.¹

Según el borrador del informe de Autoevaluación no han podido iniciarse los trámites para dar cumplimiento al compromiso de conformar esta agencia, dados imperativos legales existentes y a restricciones presupuestarias. Durante el periodo de revisión y comentarios a este informe independiente, el Gobierno informó que esta Agencia no sería creada

dadas las restricciones presupuestarias, ante lo cual el logro de este compromiso y sus hitos dependerá de las acciones que se articulen en el seno de otra entidad distinta.

Al respecto, se informó de la regulación del Comité Técnico Estatal de la Administración de Justicia Electrónica (CTEAJE) según real Decreto 396/13 del 7 de junio, y de su constitución el 15 de julio de 2013. El origen de este Comité se remonta a 2011, con la ley 18/11 del 5 de julio que regula el uso de las TICs en la administración de justicia. El CTEAJE tiene por principal cometido la coordinación de acciones entre todos los operadores judiciales (esto es, Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, La Fiscalía General del Estado y las Comunidades Autónomas con competencias transferidas) para asegurar la interoperabilidad y la seguridad de los sistemas de información del sector Justicia, a fin de contar con "capacidad plena para compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos",² "evitando las duplicidades y[el cual] disminuirá los problemas de lentitud en la tramitación de los procesos, obteniendo, a la vez, importantes reducciones de los costes".³

La Comisión Permanente del CTEAJE Se reunió por primera vez el 17 septiembre 2013⁴. Según destaca el Ministerio de Justicia, en ningún caso el CTEAJE llegará a ostentar las competencias propias de una Agencia, especialmente por motivos presupuestarios, dado que el CTEAJE carece de recursos económicos propios. Aunque ya conformado y con normas de funcionamiento interno aprobadas,⁵ el CTEAJE aún no tiene hoja de ruta definida para dar inicio a su labor y se prevé tal paso para el primer semestre de 2014.

Relevancia

Este compromiso se centra en desarrollar una estrategia de gobierno electrónico que favorezca una gestión interna más eficaz de la información del sistema de justicia, vinculando sistemas y haciendo interoperables datos judiciales con aquellos referidos a la administración de justicia. Así orientado, no queda claro cómo este compromiso implicaría valores clave del gobierno abierto, pues no genera acercamiento alguno de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones, en la implementación o evaluación, ni es entendida como un medio útil para profundizar en la transparencia, en la rendición de cuentas o el acceso a la información pública en la materia.

¿Cómo avanzar?

Si se desea profundizar en materia de gobierno abierto y transparencia, se recomienda revisar el compromiso. La creación de la agencia de interoperabilidad no debería ser un objetivo por sí mismo, sino el desarrollar a través de otra entidad, o del CTEAJE, una estrategia clara orientada a la apertura y la posible reutilización de la información pública sobre los datos judiciales y los que constan en los registros públicos relacionados con la Administración de Justicia en su conjunto.⁶ En esta línea, se podría muy bien ampliar y potenciar los recursos y finalidades del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), el cual aún no incluye todas las sentencias y autos de los altos tribunales, y donde 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.⁷

¹ Access Info Europe : "Valoración de la implementación del Plan de Acción de España sobre políticas de gobierno abierto". Octubre 2013. Página 3-4. <http://goo.gl/7e6ahD> (Consultado 28 octubre 2013).

² Ministerio de la Presidencia. Borrador del Informe de Autoevaluación. Plan de Acción de España en Gobierno Abierto. URL: <http://www.mpr.gob.es/servicios/ogp/index> (Consultado el 22 octubre de 2013).

³ Ministerio de Justicia. "El Ministerio pone en marcha la Comisión Permanente del Comité estatal que evitará duplicidades en los sistemas informáticos". <http://goo.gl/qN54cB> Nota de Prensa. 17 septiembre 2013 (Consultado 24 noviembre 2013).

⁴ Ministerio de Justicia. "El Ministerio pone en marcha la Comisión Permanente del Comité estatal que evitará duplicidades en los sistemas informáticos". <http://goo.gl/qN54cB> Nota de Prensa. 17 septiembre 2013 (Consultado 24 noviembre 2013).

⁵ Véase web del Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica en Portal de Administración de Justicia. Ministerio de Justicia. <http://goo.gl/BbvTbA> (Consultado 25 enero 2014)

⁶ Estrechamente vinculado, otro desafío clave en este rubro es realizar esfuerzos orientados a hacer más transparente en su conjunto, pues recordemos que la redacción actual de la Ley de Transparencia no incluye en su ámbito de aplicación subjetivo a todos sus órganos.

⁷ Belmonte, Eva: "El CGPJ pagará 123 euros al año por cada licencia de buscadores privados de sentencias y leyes para los jueces". <http://goo.gl/iS1uNk> El BOE nuestro de cada día. 24 Septiembre 2013. (Consultado 25 enero 2014).

6 | IMPULSO DE LAS REDES SOCIALES PARA FACILITAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Texto del compromiso

Durante el año 2012 se desarrollarán proyectos informáticos para permitir la interacción ciudadana a través de redes sociales, medios telemáticos y aplicaciones específicas de telefonía móvil, y se actualizarán los consejos locales de seguridad como medio de canalización de las relaciones entre las fuerzas de seguridad y la sociedad.

Asimismo, es nuestro objetivo trabajar en el desarrollo de una iniciativa, puesta en marcha el pasado 26 de enero, gracias a la que los ciudadanos podrán denunciar a través de Twitter hechos relacionados con el tráfico de estupefacientes, con lo que se podrá dar una respuesta inmediata y más cercana a sus inquietudes en este ámbito.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio del Interior				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Dirección General de la Policía - Dirección General de Tráfico				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
				✓		✓

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: 2012	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento Actual Cumplimiento Projectado	
----------------------------	-------------------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

Nuevo compromiso basado en la implementación existente



¿Qué pasó?

El Gobierno de España (a través del Ministerio del Interior y sus direcciones generales de la Policía y Guardia Civil y de Tráfico) ha implementado varias iniciativas de seguridad ciudadana basadas en el uso de las redes sociales digitales.

- El Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil cuentan con varios perfiles activos en las principales redes sociales usadas en España (Facebook, Twitter, Tuenti), que se utilizan como medio para canalizar todo tipo de información de interés policial y ciudadano en materia de seguridad. El uso de las redes sociales por tanto no sólo es informativo sino también operativo, ya que se reciben alertas de interés policial provenientes de los ciudadanos, que se estudian y canalizan hacia la unidad operativa correspondiente. La cuenta de Twitter @policia ha logrado mucho éxito,¹ debido no sólo al lenguaje coloquial y cercano utilizado por sus gestores, sino por haber establecido unos parámetros comunicativos que transmiten confianza y proximidad para la "colaboración ciudadana".²
 - o Una de las campañas más conocidas y exitosas fue la "Tweetredada" (#tweetredada), que tuvo para fin proporcionar datos de interés policial respecto del tráfico de drogas como actividad ilícita. El formato de tweetredada ha sido usado también en septiembre de 2013 (con menos trascendencia eso sí) para solicitar la colaboración ciudadana ante actos de vandalismo.³
- Otra iniciativa útil por la información proporcionada es sobre la situación del tráfico en las carreteras. Ofreciendo consejos, educación y información sobre seguridad vial, la Dirección General de Tráfico (DGT) abrió en julio de 2013 dos perfiles de twitter @informacionDGT y @DGTes.⁴ A la fecha, estos perfiles juntos llegan a los 19.000 seguidores y apoyan la web de Facebook ya existente.⁵

- En el borrador del informe de Autoevaluación se anuncia que antes que finalice 2013 se lanzará la Aplicación (App) SIMASC, que permitirá agilizar la comunicación de incidentes de interés policial, así como informar hechos de interés policial y establecer en formato multicanal de comunicación con las autoridades. Cabe destacar que Apps semejantes a SIMASC ya están operando en otros países (en Ciudad de México, por ejemplo "Mi Policía").
- Finalmente, "Mi Casa a Salvo" fue una campaña de prevención de robos en viviendas llevada a cabo durante el verano de 2013. A través de una página web y con el apoyo de las redes sociales, que fue la base de difusión de la misma se abrió a la participación ciudadana, recibiendo consejos y medidas de prevención por ellos aportados.

En la redacción del compromiso también destaca la llamada "actualización" o "reactivación" de los consejos locales de seguridad. Al respecto el avance ha sido nulo, pues no se ha llevado a cabo ninguna acción. Al solicitarse información, el Ministerio del Interior informó que no se han adoptado nuevas medidas normativas en esta legislatura en relación con esta cuestión,⁶ y que desconoce cuántos consejos de seguridad están efectivamente constituidos.⁷ Según señaló la Vocal asesora del Gabinete Técnico del Subsecretario del Interior de este Ministerio, "esta información (cuáles y cuántos son los consejos locales activos) habría que recabarla, en su caso, a través de las Subdelegaciones del Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas".⁸

Relevancia

Los avances en España respecto del uso de las redes sociales digitales son bastante claros y dignos de reconocimiento. Las diversas campañas llevadas a cabo han dado cuenta de la importancia de las redes sociales como articuladoras eficaces de espacios de interacción. No obstante, es discutible si estas iniciativas han “facilitado la participación ciudadana” como indica el título de este compromiso, cuando en realidad estas iniciativas se orientan a la colaboración ciudadana⁹ en el trabajo policial y en materia la seguridad pública (como el caso de las tweetredadas o del App SIMASC), o al uso de las redes sociales para ofrecer información en tiempo real (caso de la labor de la DGT).¹⁰

En ambos casos, con el uso de las redes sociales se amplían capacidades y se contribuye a ejercer la labor policial apoyándose en la ciudadanía, y ello también tiene un efecto muy positivo y digno de mención, sobre todo en una percepción ciudadana de mayor proximidad y eficacia respecto de la actuación policial y de los cuerpos de seguridad pública en general.¹¹ Extender la interacción con la ciudadanía hacia mecanismos de participación parece ser una opción de desarrollo natural en esta etapa. Por ejemplo, de los hitos señalados, solamente el de la campaña “Mi Casa a Salvo” ofreció espacios reales para la participación ciudadana, en tanto permitió que la ciudadanía remitiera sus consejos de seguridad y comentarios, implicándose en el trabajo de concienciación y exhortación, resultados que luego han sido publicados en la web de esta campaña.

¿Cómo avanzar?

Además de dar continuidad a las iniciativas exitosas, el investigador IRM recomienda la definición de nuevas iniciativas en materia de seguridad pública que desarrollen efectivamente mecanismos de participación ciudadana. Estos mecanismos, apoyados en los perfiles y estrategia de redes sociales existentes y/o en aquellos de nueva creación, podrían apoyar el desarrollo de campañas específicas y permitir la consulta y la implicación ciudadana a fin de prevenir el delito, actuar ante hechos punibles o mejorar la seguridad ciudadana, dando prioridad al carácter preventivo de las mismas y a la dimensión local.

En tal sentido, se recomienda de igual forma iniciar la estrategia de reactivación de los consejos locales de seguridad. Esto implica en primer término identificar aquellos activos, así como sus problemas y desafíos, es decir, realizar algo muy semejante a las llamadas auditorías en materia de seguridad.¹² Además hay que abrir un proceso de debate o consulta al nivel nacional a fin de usar la experiencia de gobiernos locales, autoridades y ciudadanos para articular con sus experiencias y propuestas una futura estrategia nacional de seguridad local en la que se basen los planes locales de seguridad. En esta estrategia, los consejos locales deberán ser pieza clave, como instancia preferente de participación, y que se conecten en su base operativa con las redes sociales más utilizadas.

¹ Cifras al 03 diciembre 2013. Véase Martínez de la Mata, Ángel: “La gestión que lleva a cabo la Policía Nacional en redes sociales ha resultado ser un éxito, hasta el punto de estar cerca del FBI en número de seguidores”. 14 octubre 2013. Think Big. URL: <http://goo.gl/Jhw7D5>. (Consultado 03 diciembre 2013).

² Dans, Enrique “La policía y su uso de Twitter”. 13 Junio 2013. URL: <http://goo.gl/dxR8HO> (Consultado 30 octubre 2013)

³ El Economista.es 20 septiembre 2013 “Tweetredada de la Policía Nacional contra el vandalismo en las calles” URL: <http://goo.gl/j8C1Xp> (Consultado 28 octubre 2013).

⁴ Cáceres, Luis Carlos: “La DGT abre nuevos perfiles en Twitter y Facebook”. 18 julio 2013. URL: <http://goo.gl/x9ZX90> . (Consultado 28 noviembre 2013).

⁵ Cifras al 03 diciembre 2013.

⁶ Email comunicación personal. Respuesta de Clara Mapelli Marchena Vocal asesora del Gabinete técnico del Subsecretario (Ministerio del Interior). URL: <http://goo.gl/2xCtyZ> (Consultado 30 octubre 2013)

⁷ Las Juntas Locales de seguridad tienen por misión promover la cooperación con los distintos sectores sociales, organismos e instituciones con incidencia en la seguridad ciudadana del municipio. A tales efectos dispone en su artículo 13 que “(c)on objeto de lograr la máxima participación ciudadana en la mejora de los niveles de seguridad pública, podrán constituirse Consejos Locales de Seguridad, a los cuales serán invitados representantes de asociaciones ciudadanas, organizaciones empresariales, sindicatos y otras instituciones o sectores que conformen el tejido social.”

⁸ Email comunicación personal. Respuesta de Clara Mapelli Marchena Vocal asesora del Gabinete técnico del Subsecretario (Ministerio del Interior). URL: <http://goo.gl/2xCtyZ> (Consultado 30 octubre 2013)

⁹ Grupo de Debate de Evaluación del Plan de Gobierno Abierto de España en Novagob. “Comentarios al borrador del Informe de Autoevaluación del Plan de Acción de España con OGP” Octubre 2013. URL: <http://goo.gl/zSkqXP> (Consultado 28 noviembre 2013).

¹⁰ Access Info Europe : “Valoración de la implementación del Plan de Acción de España sobre políticas de gobierno abierto”. Octubre 2013. Página 3. <http://goo.gl/7e6ahD> (Consultado 28 noviembre 2013).

¹¹ “La gestión que lleva a cabo la Policía Nacional en redes sociales ha resultado ser un éxito, hasta el punto de estar cerca del FBI en número de seguidores”. 14 octubre 2013. Think Big. URL: <http://goo.gl/Jhw7D5> . (Consultado 03 diciembre 2013).

¹² Rodríguez-Herrera, Manuel; Salafraña-Barreda, Daniel (2013): “Políticas urbanas de seguridad del Siglo XXI: modelo policial SDIK.” Paper presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP UIIOG. Madrid, España. Septiembre 2013. Pag. 11. URL: <http://goo.gl/LShwhf> (Consultado 30 noviembre 2013).

7 | PUBLICIDAD DE DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE CRIMINALIDAD

Texto del compromiso

A partir del próximo mes de abril, los ciudadanos tendrán a su disposición los datos estadísticos de criminalidad, que serán publicados al menos con carácter trimestral. Estos datos se referirán a la media de los últimos 12 meses por cada tipo de delito y

por cada provincia y ciudad autónoma de España. Las estadísticas incorporarán, además, los datos procedentes de las policías autonómicas que deberán compatibilizarse con los estándares del Sistema estadístico de Criminalidad del Ministerio del Interior.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio del Interior				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
		✓				

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Ya existía	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: 2012	FECHA DE CIERRE: Abril 2013	Cumplimiento Actual Cumplimiento Proyectado	
-----------------------------------	---------------------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

Nuevo compromiso basado en la implementación existente

¿Qué pasó?

Este compromiso fue calificado en el borrador del Informe de Autoevaluación del Gobierno como una iniciativa “totalmente cumplida”. Algunos actores consultados no estuvieron de acuerdo con esta clasificación evaluando este compromiso como “parcialmente cumplido”, argumentando que aunque relevante el avance, el tipo de datos estadísticos publicados es muy pobre, y su nivel de detalle muy bajo.¹ Sin embargo, el investigador IRM califica el compromiso como cumplido.

A partir de enero de 2008 entró en funcionamiento el Sistema Estadístico de Criminalidad dependiente del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI). Progresivamente este sistema ha dado pasos hacia la mejora en la presentación y alcance de la información brindada. En 2012, por el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero se suprimió el GESI y se convirtió en Gabinete de Coordinación y Estudios, que asumió las funciones de su antecesor. Entre sus tareas se encuentran:

- confeccionar los planes operativos en materia de seguridad ciudadana, supervisando su ejecución;
- elaborar y presentar periódicamente los datos estadísticos de criminalidad;
- diseñar y desarrollar acciones formativas comunes para los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y
- auxiliar al secretario de Estado de Seguridad en su función como responsable superior del Sistema de Protección de las Infraestructuras Críticas Nacionales.

El Sistema Estadístico de Criminalidad, que previamente no había estado sujeto a ninguna norma concreta, se reguló en 2013 con la instrucción 1/2013. En ella se introdujo “una serie de mejoras de orden metodológico y técnico que facilitaban un salto de calidad de las estadísticas de criminalidad que confeccionaba el Ministerio”² determinando los actores y estableciendo sus responsabilidades y las medidas de coordinación.³ Como criterio de estandarización se adoptaron los mismos indicadores

de seguridad que viene utilizando la Oficina Estadística Europea (EUROSTAT) dándose más especificidad y detalle en la información contenida en los informes Anuales.

Así pues, este compromiso se ha cumplido totalmente.⁴ Los datos estadísticos sobre criminalidad “... son publicados en formato PDF, Flash, Excel y CSV. (...) desglosa los datos según las infracciones penales, delitos y faltas, registradas no sólo a nivel nacional, sino también por comunidades autónomas y provincias”.⁵ Estos datos se publican en la web del Ministerio y en el portal www.datos.gob.es. Hay desde 2013 balances trimestrales publicados en formato reutilizable, por comunidad autónoma y/o Provincia. Se incluyen los datos facilitados también por los cuerpos policiales autonómicos y locales, que han sido compatibilizados previamente con los estándares del Sistema Estadístico de Criminalidad con base en la regulación vigente. Se publican a través de un informe trimestral y es completamente accesible su visualización, descarga y reutilización en los formatos citados.

Según informa en Ministerio del Interior, durante el año 2013 se han ido incorporando datos de los cuerpos de Policía Local que facilitan datos a las diferentes Fuerzas de Seguridad (...) y donde actualmente existen 71 municipios que facilitan datos. Este objetivo está en progresivo cumplimiento. Además, respecto de incorporar los datos al nivel de localidad, se están realizando los procesos técnicos para llevar a cabo este requerimiento en un futuro.

Relevancia

Con el logro de este compromiso, se cubre un vacío demandado por la ciudadanía. No obstante el reconocido avance en este rubro, no está claro si tal y como se ofrecen los datos estadísticos de criminalidad cumplen a cabalidad con las expectativas de los usuarios y ciudadanos, con lo que se advertiría como necesario evaluarlo y profundizar en su caso, en los principios de relevancia, accesibilidad y claridad de esta información.

¿Cómo avanzar?

Se recomienda que los próximos pasos se orienten no sólo hacia una mayor transparencia respecto de la información sobre criminalidad, sino hacia la definición de nuevos compromisos orientados a consolidar avances, y profundizar en estrategias de *open data* en esta área atendiendo los principios de relevancia, accesibilidad y claridad de la información estadística, acorde con el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas.

Específicamente se recomienda en un primer momento consolidar el servicio de entrega de los balances trimestrales de criminalidad existente, incorporar progresivamente la información proveniente de los cuerpos de policía local, y analizar la posibilidad y utilidad de hacer más frecuente su periodicidad.

En una segunda fase de desarrollo se recomendaría profundizar en la relevancia, oportunidad y puntualidad de la información estadística sobre criminalidad, ofreciendo por ejemplo mejoras en el

tipo de información cruda y/o en tiempo real, respecto de los incidentes policiales y de criminalidad, así como la información específica de sucesos policiales de los barrios metropolitanos más inseguros y/o poblados. Con ello no sólo se ofrecería información de balances de datos agregados, sino información original categorizada y específica asociada a cada suceso. Podría ser aquella vinculada a la geolocalización del suceso, o aquella que permita identificar a la autoridad o responsable policial de atender el suceso, la hora de ocurrencia y el tipo de atención policial suministrada.

Usando y haciendo pública esta información se facilitaría la corresponsabilidad y el control ciudadano sobre la actuación policial, se podría profundizar en la transparencia mediante estrategias colaborativas de seguridad ciudadana, y se apoyaría en el el diseño y evaluación de los planes operativos que en materia de seguridad ciudadana desarrolle el Gabinete de Coordinación y Estudios.

¹ Access Info Europe : "Valoración de la implementación del Plan de Acción de España sobre políticas de gobierno abierto". Octubre 2013. Página 5. <http://goo.gl/7e6ahD> (Consultado 28 octubre 2013).

² "Interior regula el sistema de estadísticas sobre criminalidad" Europa Press. URL <http://goo.gl/brP3ni> (Consultado 24 noviembre 2013)

³ Ministerio del Interior "Anuario Estadístico 2012". URL: <http://bit.ly/1cEvX7y> Página 146. (Consultado 24 noviembre 2013).

⁴ Cruz-Rubio, César Nicandro. "Corroboración del Compromiso 7. Publicidad de datos estadísticos sobre criminalidad incluido en el Borrador del Informe de Autoevaluación" realizada el 11 octubre 2013. <http://www.screen.com/FqqH> (Consultado 11 octubre 2013).

⁵ Véase Ministerio del Interior "Anuario Estadístico 2012". URL: <http://bit.ly/1cEvX7y> Pagina 146. (Consultado 24 noviembre 2013).

8 | REVISIÓN Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA

Texto del compromiso

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno incluye la obligación de todas las Administraciones Públicas de realizar un ejercicio de revisión, simplificación y consolidación normativa. Con ello se pretende eliminar del

ordenamiento las normas que han quedado obsoletas y refundir las que se encuentren dispersas. Con esta medida se refuerza la seguridad jurídica en la relación de los ciudadanos con la Administración.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de la Presidencia				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
						✓

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: inicios de 2014	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento Actual Cumplimiento proyectado	<p>NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO</p>
---------------------------------------	-------------------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

¿Qué pasó?

Este compromiso depende de la Ley de Transparencia, que aunque su trámite parlamentario finalizó el 28 de noviembre de 2013, en el momento de elaboración de este informe aún no ha entrado en vigor. La citada Ley es el texto normativo en el que se basaría la implementación de este compromiso. Aunque se señala en el borrador del Plan de Acción que los trabajos de elaboración del citado Plan ya han comenzado gracias a reuniones y participación de expertos académicos, las reuniones citadas no han trascendido en la prensa. No se tiene constancia de tales avances más allá de lo informado en el borrador del informe.

Relevancia

El compromiso así definido, tiene por objetivo actualizar el marco legal vigente en España. Como tal tiene mucho que ver con la seguridad jurídica y el ordenamiento jurídico-administrativo, y de forma indirecta, con la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas en su conjunto. Aunque sin duda podrían ser muy positivos estos avances (incluso para la mejora de servicios públicos, en reducción de costes y en una mayor certidumbre jurídica), no está claro cómo este compromiso puede tener relevancia como medio para mejorar la transparencia y/o desarrollar el gobierno abierto. Una política de simplificación normativa al nivel nacional no puede entenderse como parte de una estrategia de gobierno abierto, si no van acompañadas de acciones que busquen profundizar en la transparencia y la rendición de cuentas o implicar (con o sin uso de las TICs) decididamente a la ciudadanía en su conformación, implementación o evaluación.

¿Cómo avanzar?

Si se desea mantener este compromiso dentro del Plan, se recomienda reorientarlo a fin de articular este proceso en clave abierta y participativa, a través de consultas ciudadanas, foros de debate, talleres de trabajo, y demás alternativas de implicación ciudadana. En caso de no desearlo, se recomienda abandonar este compromiso y retirarlo del Plan de Acción.

9 | E-SALUD

Texto del compromiso

En diciembre de 2012 se pondrá en marcha la primera fase de la plataforma tecnológica que garantizará la interoperabilidad de la Historia Clínica Digital. El objetivo es que los pacientes puedan ser atendidos con la misma facilidad y rapidez, independientemente

del lugar de España donde puedan requerir asistencia sanitaria, y eliminando trabas burocráticas a la vez que se dota de una mayor seguridad y rapidez a la atención que reciban los pacientes.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Red.es				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
		✓				

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Preexistente	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: diciembre 2012	Cumplimiento Actual	NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO
		Cumplimiento Proyectado	

PRÓXIMOS PASOS

Nuevo compromiso basado en la implementación existente

¿Qué pasó?

El Proyecto de Historia Clínica Digital (HCDSNS) en el Sistema Nacional de Salud (SNS) nació a inicios de 2006, y tiene como finalidad garantizar a profesionales sanitarios el acceso a la documentación clínica más relevante para la atención sanitaria de cada paciente. En la HCDSNS se incluye documentación que se encuentre disponible en soporte electrónico en cualquier lugar del SNS.

Durante las primeras fases se definió el diseño de la historia clínica (2006-2007),¹ y posteriormente se conformaron tres grupos de trabajo específicos para avanzar en la interoperabilidad (2008-2009). En el primer trimestre de 2009 se puso en marcha el estudio piloto.Red.es, entidad pública empresarial colaboradora en este proyecto, informa que la segunda fase del programa "Sanidad en Línea" vinculado al HCDSNS comenzó en 2010 y su finalización está prevista para 2013. Este programa incluye hacer efectivo el intercambio de información clínica entre comunidades autónomas dentro del proyecto HCDSNS.²

Pero más importante aún es que, mediante esta interoperabilidad, los ciudadanos tienen la llave de acceso a sus datos y pueden, a través de la página electrónica en la que están registrados acceder a los conjuntos de datos personales sobre su salud, ver el registro de accesos producidos a sus conjuntos de datos, seleccionar conjuntos de datos que no desea que estén visibles (es decir, ocultación de sus informes clínicos personales). Esto supone un avance muy importante pues permite a los ciudadanos decidir sobre estas cuestiones con libertad. Por otro lado, aunque no se cuenta con informes oficiales actualizados a 2013, de acuerdo con el informe de Autoevaluación del Plan de Acción, nueve comunidades autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla son ya emisoras y receptoras de información sobre historias clínicas en el marco de esta plataforma. Se calcula ya que 19 millones de españoles (41% del total) tienen su información clínica en la plataforma de interoperatividad.

Relevancia

El sistema HCDSNS busca garantizar al paciente y al médico la posibilidad de acceso a los datos clínicos del paciente de modo que se favorezca la mejor práctica asistencial, apoyada en información disponible relevante, independientemente de donde se encuentre almacenada. Con él se da al SNS un sistema seguro de acceso a datos personales altamente confidenciales, y que limita el acceso a los datos solo por las personas autorizadas por el sistema, y donde el paciente puede decidir esas restricciones sobre el acceso a los datos que le atañen. El sistema HCDSNS forma parte de una serie de acciones previas en el tiempo que han permitido avanzar con los años hacia la interoperabilidad de los sistemas locales y autonómicos de Salud. Sin duda estos sistemas y plataformas tecnológicas representan un avance sustancial al nivel nacional en el servicio de atención en salud. Evidentemente, este compromiso y sus logros se centran en una estrategia de gobierno electrónico que además permite al ciudadano consultar y conocer con detalle su propia información clínica, así como modificar permisos de acceso a la misma, constituyendo un avance en el acceso a la información.

¿Cómo avanzar?

Aprovechando el potencial social y económico de la información estandarizada y concentrada en la plataforma del HCDSNS, se recomienda profundizar en la transparencia mediante la publicación de datos e informes periódicos específicos de actuación sanitaria con base en la HCDSNS o mediante herramientas interactivas que permitan a los ciudadanos interesados conocer el impacto del HCDSNS.

¹ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Historia Clínica Digital del Sistema Nacional de Salud. URL: <http://goo.gl/8RJB6z> (Consultado 24 octubre 2013).

² Red.es: "Sanidad en Línea Fase II" URL: <http://goo.gl/S5CmME> . (Consultado 24 octubre 2013)

10 | SISTEMA RED

Texto del compromiso

Con la universalización del sistema RED se busca simplificar los trámites a realizar por los ciudadanos con la Seguridad Social a través de la centralización de la gestión mediante un único sistema que permita la disminución de los desplazamientos, la reducción en el uso de documentos en soporte papel o la posibilidad de realizar los trámites y la presentación sin

límite de horarios a través de internet. El objetivo es la generalización de su uso y la total implantación para todos los regímenes del sistema de Seguridad Social. La universalización del sistema RED precisa al menos de dos años para extender su campo de aplicación a los colectivos que aún no se han incorporado al mismo.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Empleo y Seguridad Social				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
						✓

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: marzo 2013	Cumplimiento Actual	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO
		Cumplimiento Projectado				

PRÓXIMOS PASOS

Ninguno: implementación completa

¿Qué pasó?

El sistema RED tiene su origen en la orden de 3 de abril de 1995,¹ y es un servicio que ofrece la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) a empresas y profesionales, cuya misión es permitir el intercambio de información y documentos a través de internet.² Con RED se puede entrar en contacto directo con la TGSS para acceder de forma segura a datos de empresa y trabajadores. Los ámbitos de actuación que abarca este servicio son los de cotización, afiliación (altas, bajas, variaciones de datos de trabajadores), tramitación de los partes de alta y baja médica y gestión de autorizaciones. El usuario realiza estas gestiones y recibe mensajes de la TGSS sin necesidad de desplazarse y sin las limitaciones de horarios de oficina.

Recientemente, su ámbito de actuación actual se redefine por la Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo de 2013. Se estableció el sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social como un servicio gestionado por la TGSS. Obligaincorporarse al Sistema RED a las empresas, agrupaciones de empresas y demás sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar encuadrados en cualquiera de los regímenes del Sistema de la Seguridad Social, con independencia del número de trabajadores que mantenga en alta.

Según el borrador del Informe de Autoevaluación, el cumplimiento es total, aunque no señala si la universalización del servicio ha sido alcanzada, advirtiendo en todo caso que habría excepciones mínimas que por voluntad podrían decidir si usar o no el sistema RED.

Relevancia

Con base en lo expuesto, el investigador IRM señala que este compromiso por sí mismo no tiene una relevancia clara como medio para desarrollar el gobierno abierto.³ Centralizar información en una plataforma web que permiten realizar trámites administrativos y compartir información, es una estrategia de gobierno electrónico y de aplicación de las TICs en la administración pública, que sin duda es positivo en su ámbito de actuación, pero no puede entenderse como parte de una estrategia de gobierno abierto si no van acompañadas de acciones que busquen a avanzar hacia una mayor participación, transparencia y rendición de cuentas.

¿Cómo avanzar?

Dada la implementación completa y la falta de relevancia clara, no hay recomendaciones.

¹ Véase Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, por la que se regula el Sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social. URL: <http://goo.gl/r6Lw1Z> (Consultado 24 noviembre 2013).

² Sistema RED Remisión Electrónica de Datos. URL: <http://goo.gl/ZjTxO> . (Consultado 24 octubre 2013)

³ Véase también la opinión de Access Info Europe : Comentarios sobre el borrador del Plan de Acción de España para el Open Government Partnership. 9 abril 2012. URL: <http://goo.gl/INJntY> (Consultado 14 noviembre 2013).

11 | SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

Texto del compromiso

Esta medida pretende mejorar los tiempos de ejecución de los trámites de evaluación de los planes, programas y proyectos concretos, sometidos a evaluación ambiental, acortando los plazos de resolución, incorporando las mejoras tecnológicas disponibles y haciendo aún más participativo el proceso de tomas de decisiones, tanto de las

Administraciones, como de los interesados. El tiempo aproximado para su adopción será de un año, teniendo en cuenta que hay que garantizar los principios de seguridad jurídica y participación efectiva de la administración, la sociedad civil y las principales asociaciones profesionales y de defensa del medio ambiente españolas.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGARMA)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
			✓			

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Nuevo	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: Finales de 2013	Cumplimiento Actual	
		Cumplimiento Projectado	

PRÓXIMOS PASOS

Ninguno: implementación completa

¿Qué pasó?

El Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental fue aprobado en el Consejo de Ministros el 30 de agosto de 2013 y finalizó su trámite parlamentario el 28 de noviembre de 2013, con la tramitación por vía de urgencia y la aprobación del texto con modificaciones provenientes del Senado. Esta Ley incorpora algunas novedades y temas polémicos tales como someter a evaluación ambiental los proyectos que requieran la técnica de fracturación hidráulica (fracking), incorpora el acuerdo de las cuencas del Tajo, del Segura y del Júcar, la creación de los “bancos de conservación de la naturaleza” y el establecimiento de sanciones al “bunkering” mediante fondeo permanente de buques-tanque y los rellenos no permitidos.

Esta norma regulará la viabilidad de los proyectos (ganaderos, energéticos, de construcción, etc.) en función de sus impactos ambientales, y busca especialmente integrar en un único cuerpo legal la normativa de evaluación ambiental estratégica y la de evaluación de impacto ambiental, unificando terminología y estableciendo un esquema similar para ambos procedimientos,¹ así como reducir los plazos de tramitación de expedientes a entre 4 y 6 meses de duración, frente a los 3 y 4 años de media en la actualidad.²

Relevancia

Pese a haber finalizado el trámite parlamentario y que, según el MAGRAMA esta Ley “es coherente con las tendencias regulatorias de la Unión Europea”, representantes de OSC ambientales han advertido de que “la nueva Ley de Evaluación Ambiental (...) tendrá que ser modificada en menos de dos años, a fin de incorporar las modificaciones a la Directiva Europea 2011/92/EU en materia de evaluación de Impacto ambiental”³ en la que se está trabajando actualmente.⁴

Aunque se señaló en el Plan de Acción que “se buscaría la participación efectiva de las asociaciones profesionales y de medio ambiente españolas en su elaboración” y que según el MAGRAMA esta Ley “ha contado con la participación de todos los agentes sociales y las organizaciones ecologistas”, el proceso de conformación de esta Ley ha sido llevado a cabo

con mucha prisa y por la vía de urgencia.

El gobierno destacó varias acciones, como que el anteproyecto fue sometido a información pública (es decir, donde se habilitó un correo electrónico para el envío de comentarios) durante un mes, y que la misma se discutió ampliamente en junio de 2013 en sesión especial del Consejo Asesor del Medio Ambiente (aunque el contenido de la nota de prensa de tal sesión no señala qué OSC que forman parte de la CAMA participaron activamente, y más bien da cuenta que fue una sesión informativa sobre el citado Anteproyecto).⁵ En opinión de algunas OSC implicadas, no ha existido una correcta participación pública en su elaboración, y donde los principales actores como las comunidades autónomas, promotores, consultores, etc. no han sido tenidos en cuenta.⁶

Aunque se valora positivamente por algunos actores que con esta nueva ley se unifican en una sola norma el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos,⁷ en opinión de otras OSC ambientales, la nueva Ley “es una ley reduccionista que busca principalmente acortar los plazos de los expedientes”. Desde la perspectiva del Gobierno, un procedimiento complejo o poco ágil no supone una mayor protección ambiental, y ajustar los tiempos de tramitación es coherente con la idea de protección ambiental. Según OSC, este recorte en los tiempos provocará que difícilmente se cumplan los plazos y que se mejore la calidad de los estudios de impacto ambiental, algo que puede conllevar beneficios para distintos intereses económicos”.⁸ Algunos miembros de OSC de defensa ambiental señalaron que la modificación de la norma “no soluciona los problemas” de la anterior Ley de Evaluación e Impacto Ambiental, que “incluso los va a agudizar más” y que “va a favorecer una mayor inseguridad jurídica” tanto para el Estado como para los promotores, y en donde el objetivo “más claro” del Gobierno con este compromiso era “quitarse del medio los miles de expedientes acumulados sobre la mesa.”⁹

En el borrador del Informe de Autoevaluación se señala que se le dota a estos trámites de una mayor transparencia y cercanía. Con la nueva Ley de

Evaluación Ambiental las consultas a las personas interesadas, que antes tenían carácter potestativo, pasan a ser obligatorias. Además, en la Ley se prevé la creación de un registro de personas interesadas, con el objeto de “facilitar su participación en los procesos de evaluación”. Aún con este avance, no está claro cómo un registro de personas interesadas, que puede facilitar la consulta y el contacto, pueda hacer por sí mismo más participativo y abierto el proceso de toma de decisiones ni más transparente el proceso de evaluación ambiental, si con este no se puede exigir a las autoridades que justifiquen de forma pública sus decisiones de conceder o no un proyecto, o publicar esta misma información de forma proactiva. Access Info Europe destaca por ejemplo que ya existen obligaciones de publicación de información ambiental y de participación en la Ley 27/2006, que sin embargo no se cumplen,¹⁰ y donde existen dudas en los actores políticos respecto de si con la nueva Ley de Evaluación Ambiental se avanzará en la transparencia y la participación ciudadana.¹¹

¿Cómo avanzar?

Dado que el trámite parlamentario ha finalizado, que la Ley está aprobada y el compromiso se da por completado, no se incluyen propuestas. En todo caso, si se desea avanzar en el gobierno abierto en materia de evaluación ambiental, las próximas modificaciones

a esta Ley deberán tomar en consideración las modificaciones propuestas recientemente a la directiva europea antes citada, en donde se apuesta de lleno por una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas. En esta se señala que “para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, debe exigirse a la autoridad competente que justifique su decisión de conceder la autorización de un proyecto, indicando que ha tenido en cuenta los resultados de las consultas efectuadas y la información recabada pertinente.” En las más recientes modificaciones adoptadas por el parlamento europeo sobre esta directiva se indica que:

“los miembros aprobarán enmiendas para garantizar que el público sea informado y consultado. El público debe tener la información de contacto accesible a la autoridad o autoridades responsables de la ejecución de las obligaciones derivadas de la Directiva. Hay que prestar la debida atención a los comentarios y opiniones expresadas por el público. Con el fin de fortalecer el acceso y la transparencia pública, un portal central debe estar disponible en cada Estado miembro y deberá proporcionar información ambiental oportuna con respecto a la aplicación de la presente Directiva.”¹²

¹ Campanario, Ana: “Anatomía” del Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental”. 12 de septiembre de 2013. URL: <http://goo.gl/SBqf13> (Consultado 30 noviembre 2013)

² En esta Ley también se incluyen Noticias RTVE. “El Congreso aprueba la Ley de Evaluación Ambiental, que modifica el Trasvase Tajo-Segura” 28 noviembre 2013. URL: <http://goo.gl/f9LyzR> (Consultado 30 noviembre 2013).

³ Europa Press. “ONG ambientales advierten de que la Ley de Evaluación Ambiental tendrá que ser modificada en menos de dos años” URL: <http://goo.gl/ZZ5TFI> (Consultado 28 noviembre 2013)

⁴ Ello no obstante, según destaca el Gobierno, “(...) la propuesta de modificación de la Directiva EIA todavía no se ha aprobado formalmente (y donde) habrá que esperar a su aprobación definitiva y entrada en vigor, que podría verse retrasada por la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo durante 2014”.

⁵ En el periodo de revisión de este informe independiente, el Gobierno también informó de haber mantenido reuniones con los sindicatos (CCOO y UGT) y de una reunión bilateral con una SEO BirdLife. MAGARMA. Nota de Prensa: El Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) debate los anteproyectos de Ley de Parques Nacionales y de Evaluación Ambiental URL: <http://goo.gl/umX70r> (Consultado 25 enero 2014).

⁶ SEO/Bird Life: “La nueva Ley de Evaluación Ambiental no resuelve los problemas” 30 agosto 2013. URL: <http://goo.gl/aqw17b> (Consultado 30 octubre 2013)

⁷ Coordinadora Estatal de Ciencias Ambientales: “Comentarios CECCAA al Anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental.” URL: <http://goo.gl/BILGAM> (Consultado 30 octubre 2013)

⁸ SEO/Bird Life: “La nueva Ley de Evaluación Ambiental no resuelve los problemas” 30 agosto 2013. URL: <http://goo.gl/aqw17b> (Consultado 30 octubre 2013)

⁹ Europa Press. “ONG ambientales advierten de que la Ley de Evaluación Ambiental tendrá que ser modificada en menos de dos años” URL: <http://goo.gl/ZZ5TFI> (Consultado 28 noviembre 2013)

¹⁰ Access Info Europe : “Valoración de la implementación del Plan de Acción de España sobre políticas de gobierno abierto”. Octubre 2013. Páginas 7-8 . URL: <http://goo.gl/7e6ahD> (Consultado 28 noviembre 2013).

¹¹ Al respecto, una diputada en sede parlamentaria indicó que esta Ley “es una ley que está al servicio de la opacidad pues pone trabas a la sociedad civil para tener acceso a la información. Véase Ortiz Castellví. Diputada GIP. Intervención en el Congreso de los Diputados. Pleno 28 noviembre 2013, sobre enmiendas del Senado al Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental. (121/000059). URL: <http://goo.gl/w1uw50> (consultado 01 diciembre 2013)

¹² The European Parliament: Amendments to the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU of the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment 2012/0297(COD) - 09/10/2013 Summary Text adopted by Parliament . URL: <http://bit.ly/1bZSSMk> (Consultado: 30 noviembre 2013)

12 | AGILIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS

Texto del compromiso

Entendemos que ninguna idea empresarial puede quedar varada por la existencia de barreras burocráticas. Por ello, el Gobierno tiene intención de favorecer la creación de empresas en un plazo breve, 24 horas, para lo que se potenciará la red de centros de asesoramiento de emprendedores y pequeñas y medianas empresas y se simplificarán los requisitos

administrativos que actualmente se exigen. Todo ello formará parte de la Ley de apoyo a los emprendedores que será aprobada durante el año 2012 y que además facilitará la puesta en marcha de nuevas ideas empresariales y la creación de puestos de trabajo a través de estímulos fiscales.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Industria, Energía y Turismo				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
						✓

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: 2012	Cumplimiento Actual Cumplimiento Proyectado	
---------------------------------------	--------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

Ninguno: implementación completa

¿Qué pasó?

Con la Ley 14/2013 del 27 de septiembre 2013 de Apoyo a Emprendedores se regula las funciones del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) y se determinan medidas novedosas de estímulo y simplificación, crea nuevos subtipos societarios, regula la negociación extrajudicial de deudas, establece estímulos fiscales por reinserción de beneficios o a Business Angels, regula el aplazamiento del pago de IVA hasta el momento del cobro de la factura, además de regular apoyos a la financiación, la internacionalización y reducir requisitos para acceder a la contratación pública.

Esta Ley también amplía las funciones de CIRCE para poder realizar trámites referidos al ejercicio y cese de actividad, servicios que aún no están operativos en el portal web. El CIRCE es un conjunto de servicios y herramientas que la Dirección General de Industria y Pequeña y Mediana Empresa (DGIPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha ido desarrollando y puso en marcha desde 2011 para informar y facilitar procesos de creación de empresas. En el sistema se facilita a los emprendedores un buscador de notarios y de Puntos de Atención al Emprendedor (PAE) distribuidos por todo el país y que operan a través de CIRCE.¹ Adicionalmente, es importante destacar que desde CIRCE se enlaza una sección actualizada de estadísticas propias relativas a la tramitación de empresas a por vía telemática,² que informa entre otras cosas sobre aquellos PAE que más expedientes han gestionado.

También desde CIRCE se puede acceder a dos aplicaciones de bases de datos externas relevantes. La primera es una bases de datos sobre el conjunto de las micro, pequeñas y medianas empresas españolas elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y publicados en el Directorio Central de Empresas (DIRCE). Mediante la cual, con la selección de opciones de formulario, se obtiene información en forma de tablas y gráficos sobre las empresas españolas estructurada conforme a las siguientes variables: tamaño, condición jurídica, sector de actividad, volumen de ingresos y ámbito territorial y temporal. Esta aplicación permite filtrar datos de un año o varios, así como realizar comparaciones entre los datos y sectores. Es posible exportar esta información en varios formatos reutilizables (XLM, CSV y otros).³ La segunda es la base de datos de ayudas y subvenciones para las PYMES, que es un repositorio al nivel nacional de las administraciones públicas y sus organismos dependientes (véase también Compromiso 4: Ley de Subvenciones).

Relevancia

Aunque sin duda son positivos estos avances, coincidimos con algunos actores relevantes en que este compromiso no deja clara surelevancia como medio para desarrollar el gobierno abierto.⁴ Eliminar trabas burocráticas o acelerar un trámite mediante plataformas telemáticas son estrategias de gobierno electrónico pero no necesariamente de gobierno abierto, si no van acompañadas de acciones que busquen implicar (con o sin uso de las TICs) a la ciudadanía en su conformación, implementación o evaluación, o a avanzar hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha dicho, este compromiso forma parte una larga serie de acciones que han permitido avanzar con los años hacia la conformación al nivel nacional de un sistema integrado de servicios para la creación telemática de empresas y en donde la Ley 14/2013 incorpora efectivamente estos avances.

¿Cómo avanzar?

Así completado el compromiso no requiere de más acciones. No obstante, si éste desea reorientarse hacia el gobierno abierto, y aprovechando el potencial social y económico de la información estandarizada en CIRCE y DIRCE, podría incluirse nuevos compromisos vinculados en el siguiente Plan de Acción. Para avanzar hacia una mayor transparencia en el desarrollo del tejido empresarial PYME, se podría recomendar:

- Abrir la información del Registro Mercantil Español, a fin de hacerlo gratuito y de acceso libre.
- Incluir en los informes mensuales de avance de las PYMES⁵ magnitudes o indicadores sobre el uso de CIRCE y sus impactos en el desarrollo del tejido empresarial. Estos podrían analizar y comparar con DIRCE las variaciones de los principales indicadores PYME entre comunidades autónomas y sectores así como del porcentaje del uso de CIRCE en la creación de PYMES respecto del procedimiento presencial, lo cual daría datos de penetración del mismo.
- Desarrollar (o promover el desarrollo de) aplicaciones (apps) que permitan ofrecer a los ciudadanos información gráfica y en tiempo real, sobre el registro mercantil y sobre la creación de nuevas PYMES e integrar en paralelo información sobre adjudicación de ayudas o subvenciones a PYMES, por localidades, sectores, tipos de PYME, etc.
- Ofrecer la información de estos avances en formato crudo (registros despersonalizados de empresarios atendidos, empresas creadas, comunidades, sectores, tipos de PYME, etc.), que permitirían monitorizar, localizar y analizar el avance del impulso empresarial en su conjunto, el desempeño de estos sistemas y su penetración, además de permitir la potencial reutilización de estos datos y con ello generar valor económico y social.

¹ Para la creación de Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL) y Sociedades Limitadas de Nueva Empresa (SLNE) es necesario ir a un notario y firmar las escrituras de constitución.

² Véase "Servicios CIRCE" en web de la DGIPYME del Ministerio de Industria, Energía y Turismo URL: <http://goo.gl/CN625x>. (Consultado 10 noviembre 2013)

³ Véase portal web del Área de Estadísticas de la DGIPYME. URL: <http://bit.ly/1j0ZkGG> (Consultado 01 noviembre 2013)

⁴ Véase las opiniones expresadas en la Jornada de Debate sobre el Plan de Acción de España. Véase también Access Info Europe : Comentarios sobre el borrador del Plan de Acción de España para el Open Government Partnership. 9 abril 2012. URL: <http://goo.gl/INJntY> (Consultado 14 noviembre 2013). Véase también Access Info Europe : "Valoración de la implementación del Plan de Acción de España sobre políticas de gobierno abierto". Octubre 2013. Página 5. <http://goo.gl/7e6ahD> (Consultado 28 octubre 2013).

⁵ Estos informes mensuales pueden consultarse en la URL <http://goo.gl/3lchXQ> (Consultado 20 noviembre 2013)

13 | REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS PARA GANADEROS Y AGRICULTORES

Texto del compromiso

El objetivo es la agilización del proceso de solicitud de tramitación de las ayudas directas de la Política Agrícola Común unificando en todas las comunidades autónomas las aplicaciones de captura y gestión de las solicitudes de ayudas directas. Ello permitirá una simplificación de los procedimientos, la tramitación de

las solicitudes será más transparente, se dará acceso a los beneficiarios a conocer el estado de tramitación de sus expedientes y, además, se ahorrarán sensiblemente los costes para la administración, pues se evitará la realización de diecisiete desarrollos informáticos distintos. Su adopción se estima en unos ocho meses.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGARMA)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA OGP	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA OGP RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
		✓				

AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: fines de 2012	Cumplimiento Actual Cumplimiento Proyectado	
---------------------------------------	-----------------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

Trabajo continuado en la implementación básica



¿Qué pasó?

El objetivo de este compromiso es desarrollar una herramienta informática de uso al nivel nacional para gestionar las solicitudes de ayudas directas a la agricultura y ganadería bajo un mismo soporte informático, ahorrando costes de administración y simplificando procedimientos. Su estado de avance actual se considera como limitado, pues en el borrador del Informe de Autoevaluación se menciona que no ha sido posible completar el proyecto, aunque ya hay algunas aplicaciones informáticas a tal efecto desarrolladas y se prevé su consolidación definitiva antes del fin de 2013.

Actualmente, el (MAGARMA) cuenta con un repositorio base de datos para consulta, que contiene información sobre convocatorias de ayudas y subvenciones, a nivel estatal y autonómico, en los sectores medioambiental, agroalimentario y pesquero. La información se ordena por ámbito de aplicación (estatal o autonómico), por tipo o grupo de ayudas y por intervalos de fechas de publicación de las convocatorias de ayudas.¹

Relevancia

Aunque importante como medio para hacer más eficiente la tramitación de ayudas en el sector, algunos actores relevantes consideran que este compromiso no tenga clara incidencia como medio para desarrollar el gobierno abierto en España.² Eliminar trabas burocráticas o acelerar un trámite mediante plataformas informáticas no pueden entenderse como parte de una estrategia de gobierno abierto, si ésta no va acompañada de acciones que busquen implicar (con o sin uso de las TICs) a la

ciudadanía en su conformación, implementación o evaluación, o a avanzar hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas. Aunque se señala como parte del compromiso no está claro cómo la simple tramitación unificada a través de una plataforma informática de las solicitudes de ayudas directas puede llegar a servir como detonante de una mayor transparencia.

¿Cómo avanzar?

Se recomienda continuar con el trabajo básico para el logro del compromiso. Para orientar verdaderamente este compromiso hacia los valores del gobierno abierto y la transparencia, podría profundizarse la oferta de información al ciudadano respecto del estado de todas las solicitudes de ayudas, no sólo respecto de dar a conocer el estado de tramitación de sus propios expedientes. Además, podría transparentar los criterios (o requisitos valorados) gracias a los cuales se justifica la decisión de concederlas o no, informando y rindiendo cuentas al público más allá de la publicación de las decisiones tomadas y de las autoridades responsables de la asignación de estas ayudas. Así aumentará la corresponsabilidad y se permite un mayor control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos, y se facilita medir la relevancia e impacto de este tipo de instrumentos.

¹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente "Base de datos de ayudas a los sectores agroalimentario, pesquero y medioambiental. URL: <http://bit.ly/18XEJZk> (Consultado 30 noviembre 2013)

² Access Info Europe : Comentarios sobre el borrador del Plan de Acción de España para el Open Government Partnership. 9 abril 2012. URL: <http://bit.ly/1j0YF83> (Consultado 14 noviembre 2013). Véase también Access Info Europe : "Valoración de la implementación del Plan de Acción de España sobre políticas de gobierno abierto". Octubre 2013. Página 5. <http://goo.gl/7e6ahD> (Consultado 28 octubre 2013).

V | AUTO-EVALUACIÓN

El Gobierno de España publicó un borrador de Autoevaluación del Primer Plan de Acción el 7 de octubre de 2013, y no fue sino hasta el 28 de noviembre de 2013 cuando, desde el Ministerio de la Presidencia, se hizo llegar al investigador IRM el informe definitivo en castellano. Esta entrega coincidió con la aprobación definitiva de la Ley de Transparencia. Dña. Esperanza Zambrano, responsable del mismo y enlace ante la OGP, informó que tan pronto se finalizara la traducción de la autoevaluación al inglés serían remitidos ambos documentos a la OGP.

El borrador de la autoevaluación del Gobierno fue sometido a observaciones ciudadanas mediante formulario web (en formato HTML) habilitado durante 3 semanas, del 7 al 28 de octubre de 2013. Después del 28 de octubre el contenido del borrador seguía disponible, pero días después fue eliminado de la web del Ministerio de la Presidencia. Según el informe de autoevaluación, tan sólo fueron recibidas 3 observaciones al borrador y se tuvieron casi 900 visitas, cifras que distan mucho de aquellas obtenidas en el proceso de consulta del Anteproyecto de Ley de Transparencia realizado un año antes en este mismo formato. El Borrador y el Informe Definitivo

de autoevaluación tienen prácticamente la misma redacción en consideración el contenido de los 13 compromisos. La autoevaluación definitiva tiene una introducción ampliada y una sección que incorpora la valoración de la sociedad civil respecto del proceso, cuya fuente fue la Jornada de Debate que organizó el investigador IRM en colaboración con varios investigadores GIGAPP en Madrid, en la sede de la Fundación Ortega y Gasset-Gregorio Marañón el 23 de octubre de 2013, así como los dos documentos de las OSC con observaciones al borrador del Plan de Acción ya citados.

Gráfico 2 | Pauta de Auto-Evaluación

¿Se publicó un informe de auto-evaluación anual?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Se publicó el informe de acuerdo a los plazos preestablecidos?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Está disponible el informe en la lengua local?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Según las partes interesadas, es adecuada la publicación en esta(s) lengua(s)?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Está disponible el informe en inglés?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Proveyó el gobierno un periodo de dos semanas para recibir comentarios públicos en los borradores del informe de auto-evaluación?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No tres semanas
¿Se recibieron algunos comentarios?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Se colocó el informe en el portal OGP?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Incluyó el informe de auto-evaluación una revisión de los esfuerzos de consulta?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Abarcó el informe todos los compromisos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Evaluó el cumplimiento según el plazo del compromiso?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Reafirmó el informe el compromiso del gobierno en materia de transparencia?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Describe la relación entre el Plan de Acción y las áreas de los Grandes Desafíos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No

VI | ¿CÓMO AVANZAR?

Esta sección coloca el Plan de Acción dentro del contexto específico nacional y destaca los próximos pasos potenciales, como resultado del análisis precedente junto con las prioridades de los actores implicados.

Contexto español

España se ha enfrentado desde 2008 a una crisis económica muy severa, que vinculada con otras causas y problemas estructurales han hecho que la misma persista con tenacidad, y cuyos efectos también han hecho evidente una crisis político-institucional también pronunciada. En mayor o menor medida, desde 2008 a la fecha, estas crisis y sus efectos han condicionado profundamente las agendas gubernamentales y las prioridades de actuación.

En el contexto de un creciente desempleo (que ha llegado a más del 26 %), emergieron movimientos sociales de protesta ciudadana de calado (como el 15M) que dieron cuenta del descontento social. Después del rescate bancario de 2012, la principal actuación gubernamental se ha centrado en la reducción del déficit y en el recorte del gasto público. De forma generalizada y como resultados adversos de tales medidas, también se han visto incrementados de forma dramática los indicadores de pérdida de poder adquisitivo de las familias, de pobreza, y donde los presupuestos públicos y el reparto presupuestario hacia las autonomías se han reducido sensiblemente, profundizando en algunos casos las tensiones políticas territoriales y/o nacionalistas.

Este proceso de crisis económica se mezcla con los escándalos de corrupción política salidos a la luz pública en los anteriores años, vinculados a supuestas o comprobadas tramas urbanísticas ilegales, financiaciones irregulares de partidos políticos o formaciones sindicales, obras públicas faraónicas en desuso o en quiebra y corrupción política general en varios frentes al nivel local, subnacional y nacional. En ellos se han visto implicados cargos públicos, miembros destacados de los principales partidos políticos, presidentes autonómicos e incluso miembros de la Casa Real, lo que ha devenido en el incremento de la desafección política y una erosión de la confianza ciudadana en su clase política y en las instituciones.

Respecto de este contexto, TI-España informó recientemente que para 2013 España había bajado en 10 puestos respecto del Índice de Percepción de Corrupción, para pasar del puesto 30 al 40 en sólo un año.¹

El Gobierno de España reaccionó a tales acontecimientos buscando la aprobación de un paquete de medidas legales de "regeneración democrática," : Anteproyecto de Ley Orgánica de Control de la actividad Económica-financiera de los Partidos Políticos y Anteproyecto de Ley Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado. Con estos instrumentos se pretende elevar controles en la financiación de los partidos políticos y en el ejercicio de las funciones de los altos cargos públicos de la AGE.

En la vertiente administrativa, el Gobierno ha reaccionado a estas restricciones presupuestarias con medidas lideradas por la Comisión Virtual para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORRA), basadas en la racionalización de estructuras, recursos y procedimientos, a fin de reducir el gasto en el sector público y hacer una simplificación jurídica y administrativa. En materia de administración electrónica puede decirse que la penetración y aceptación de la misma en la ciudadanía es bastante considerable, y donde el número de trámites y el volumen de ciudadanos usuarios no han parado de crecer. Además, la política de reutilización de datos implementada también sigue su avance con el apoyo y trabajo de entidades como www.datos.gob.es

Ahora bien, cabría preguntarse: ¿de qué forma todos estos conocimientos y avances impactan o influyen en el desarrollo de estrategias de gobierno abierto? Claramente, estas actuaciones en gobierno electrónico y eficiencia de las administraciones públicas han podido dar como resultado una mejora significativa en los servicios públicos, pero (por sí mismos) no brindan pautas para articular adecuadamente acercamientos

o estrategias de largo plazo en materia de gobierno abierto. En palabras de Alberto Ortiz de Zárate, ex director de Atención Ciudadana del Gobierno Vasco y especialista en materia de gobierno abierto, esto puede ser resultado "de la herencia de trabajo pasada que está basada en los aportes de la administración electrónica, y que en España al momento de conformar el Plan de Acción, se consolidaron varios objetivos más cercanos al e-government, que no tienen por qué caer en el rubro del gobierno abierto pues no implican ni participación, colaboración o transparencia."²

Es necesario explicar que en España existe un alto grado de descentralización administrativa, en donde las 17 comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla gozan de un alto grado de poder de decisión, teniendo en algunos casos competencia exclusiva sobre la gestión de las políticas y servicios públicos, así como potestad de regular sobre su propia administración autonómica. En el contexto subnacional, España ha avanzado mucho en materia de transparencia y gobierno abierto. Antes que el gobierno central, varias comunidades autónomas y provincias contaban ya con sus portales de transparencia, datos abiertos y/o de gobierno abierto (País Vasco, Cataluña, Cantabria, La Rioja, Asturias, Aragón), algunos de los cuales han sido pioneros y referentes al nivel nacional e internacional (como el caso de IREKIA en el País Vasco). Algunas otras comunidades autónomas gozan además de Leyes específicas en materia de transparencia y gobierno abierto (como la Comunidad Foral Navarra y más recientemente Extremadura) mientras otras comunidades están en proceso de consulta pública para la elaboración de una propia (por ejemplo Andalucía, Canarias, Murcia). Aunque significativos, estos avances no han sido contemplados en el marco del Plan de Acción, ni sus experiencias han sido recogidas en el diagnóstico del mismo. En opinión del investigador IRM, la sociedad civil, la academia, los funcionarios públicos, los gobiernos subnacionales, el sector privado y la ciudadanía en general, actores todos que estuvieron prácticamente ausentes por no ser convocados en el proceso de conformación del primer Plan de Acción, tienen un muy importante papel que desempeñar en el desarrollo del próximo Plan de Acción, a fin de definir

y dar seguimiento de forma informada y participativa a las próximas estrategias de gobierno abierto que impulse el Gobierno de España, que ya no puede prescindir más de su implicación y presencia.

Con base en este contexto, si en 2012 el problema para diseñar en clave participativa el Plan de Acción fue la falta de tiempo, en esta ocasión de elaborar el segundo Plan el Gobierno de España no se tiene este problema. No sólo tiene tiempo, sino también la experiencia previa del primer Plan de Acción, así como experiencias destacadas al nivel autonómico. También tiene avances que valorar y algunos retos de futuro identificados a los que desafiar. Tiene además ya una Ley de Transparencia que (con sus limitaciones) deberá dar cauce, dotar de instrumentos e implementar.

Prioridades de los actores implicados

En el desarrollo del gobierno abierto, la ciudadanía en su conjunto y los actores implicados han considerado abrumadoramente al primer compromiso (la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno), como el más relevante de los trece incluidos en este primer Plan de Acción. Su proceso de tramitación parlamentaria ha suscitado la mayor atención por parte de las OSC implicadas y medios de comunicación. En contraste, frente al profundo conocimiento ciudadano y de la sociedad civil demostrado respecto de este compromiso, se evidenció en general poca familiaridad con el proceso OGP y con los 12 compromisos restantes.

Basadas en el desarrollo de los compromisos y como resultado de la Jornada de Debate organizada el 23 de octubre 2013 y de las entrevistas en profundidad realizadas a actores clave, además de la Ley de Transparencia, hay muchas otras prioridades y propuestas que no están en el plan de acción pero que son identificadas para su inclusión en futuros planes. De forma implícita estas prioridades se centran en normativas, capacidades y estrategias de actuación de la Administración General del Estado (AGE).

Podrían definirse como normativas o disposiciones legales, de cumplimiento general, para la articulación de acciones en los distintos niveles de gobierno, a fin de regular y formalizar la implicación de la AGE en materia de gobierno abierto, que se basan en:

1. La instauración y regulación de “sistemas abiertos” de contratación pública para la AGE.
2. La incorporación de iniciativas basadas en una “presencia radical” de las administraciones, ahí donde están los ciudadanos, como valores clave en la planificación estratégica y en la evaluación de las políticas públicas de la AGE.³
3. La creación de un Plan Global para el desarrollo del open data, que permita a la sociedad ofrecer soluciones para favorecer un proceso de integración y una mayor legitimidad democrática,⁴ a través de una “apertura de datos radical”. Esta propuesta requiere la creación de una entidad coordinadora e integradora de estas iniciativas en todos los niveles del gobierno,⁵ bajo el cobijo (o no) de la iniciativa Datos.gov.es impulsada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España, y gestionada por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI). Esta entidad tendrá que incluir en su estructura de gobierno a miembros del sector privado y OSC, a fin no sólo de asesorar y vigilar la adecuada implementación del mismo, sino también con potestad para definir políticas, prioridades y estándares.
4. Formación y capacitación en gobierno abierto. Acompañar en la apertura del gobierno a los funcionarios públicos de la AGE implicados en la implementación de tales iniciativas, a fin de potenciar una mayor dotación de conocimientos, habilidades y capacidades y de brindar una mayor formación sobre estos temas. Ello es fundamental pues el gobierno abierto “no es casi nunca una cuestión técnica, sino de cultura política, y donde sin formación es muy difícil operar el cambio.”⁶

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones tienen como fin avanzar adecuadamente en el desarrollo del gobierno abierto en España y permitir una adecuada integración de las necesidades, puesta en común de prioridades, preferencias y aspiraciones de la ciudadanía e implicar de forma decidida las energías de los gobiernos subnacionales. Como se ha destacado, éstos son depositarios de mucha experiencia en materia de gobierno abierto.

Se recomienda pues que el Gobierno de España atienda a cabalidad los requerimientos de la OGP (véase Sección II de este documento) para permitir y promocionar amplias consultas públicas. Al respecto, no se trata llanamente- como se señala en la redacción del Informe de Autoevaluación - de hacer “(u)n proceso de consulta más amplio” (pág. 22), sino de reflejar un proceso de diálogo y deliberación que garantice la factibilidad, sustentabilidad y apropiación del Plan de Acción. Sobre este tema se recomienda tomar en cuenta tres cuestiones clave:

1. Se recomienda que el Gobierno de España diseñe, antes de elaborar en solitario el segundo 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.

Esta estrategia precisa como prerrequisito, que el gobierno deje de entender a los ciudadanos como meros receptores de servicios públicos o emisores de información, sino como actores con voz, aspiraciones, ideas y energías propias.⁷ Debería incluir varias acciones específicas como campañas de promoción nacionalmente organizadas en los medios y en redes sociales, en diversos perfiles y plataformas. Sus contenidos deberían retomar los avances logrados y las experiencias hasta ahora aprendidas, incluirlos desafíos pendientes de cumplimiento y ofrecer espacios de interacción con la ciudadanía a través de internet, además de otras herramientas de consulta e implicación ciudadana de carácter presencial. Las experiencias de la campaña “Mi Casa a Salvo” y otros componentes relacionados al Compromiso 6 podrían ser útiles a tal fin, pero su articulación deberá incluir el desarrollo de actividades presenciales que favorezcan la interacción. Las estrategias de este diseño previo no debe usar solamente una participación ciudadana basada en la consulta, sino también técnicas y herramientas que permitan una adecuada implicación de las asociaciones, ciudadanía y gobiernos, asegurándose que las aspiraciones y preocupaciones del público son consistentemente comprendidas y consideradas. Mecanismos tales como los talleres o las encuestas deliberativas podrían ser muy útiles a tal fin, y en donde se puede hacer copartícipes clave a las Comunidades Autónomas.

2. El nuevo Plan de Acción debe ser de España, y debe implicar a España en su conjunto. Se trata en definitiva de clarificar el ámbito territorial de los compromisos, y de “redefinir el eje troncal del plan” para transformarlo “de una visión desde dentro hacia un enfoque integral hacia afuera”.⁸ 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 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”.⁹ Implica abrir la puerta por ejemplo, a que gobiernos autonómicos puedan concertar y canalizar con su liderazgo y capacidades la realización de uno o varios hitos en el marco de un compromiso, o colaborar en red en la definición de más compromisos dentro del próximo plan, para lo cual podría ser muy útil usar como foro las conferencias intergubernamentales, y en específico, la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, foro horizontal de trabajo de los gobiernos autonómicos. La gran debilidad del primer Plan de Acción ha sido no entender que el gobierno abierto puede existir (como de hecho ocurre) más allá de la AGE, y donde varias autonomías ya tienen camino avanzado en materia de gobierno abierto, y que pueden por tanto ofrecer su trabajo, energías y experiencia para articular una estrategia integral, orientada al desarrollo del gobierno abierto a escala nacional. Ello por supuesto, sin dejar de lado el papel fundamental que juega la dimensión local, pues según se recoge expresamente la Ley de Bases de Régimen Local (Art. 1.1) los municipios “son entidades

básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

3. El nuevo Plan de Acción debe asentar el terreno para instaurar al gobierno abierto como una política pública (o estrategia de actuación) transversal permanente. En opinión de expertos como Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos,¹⁰ el gobierno abierto en España debería orientarse hacia:

- institucionalizar una mayor y mejor participación,
- mejorar regulaciones que permitan la inclusión del sentir ciudadano y con ello profundizar en la transparencia legislativa
- mejorar el bienestar a través del desarrollo de políticas sociales abiertas,
- promover la equidad a través de políticas compensatorias y de servicios públicos,
- generar más conocimiento a través del gobierno abierto usando y compartiendo conocimiento vía aplicaciones informáticas,
- promover la transparencia holística a través de publicidad activa, incorporando la transparencia en procedimientos de gestión y planificación estratégica,
- conectar efectivamente el gobierno abierto con la rendición de cuentas, y donde la evaluación de políticas es una dimensión clave en la apertura.

Así definida, esta estrategia situaría en España al gobierno abierto como un enfoque transversal en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.

¹ García Pedraz, Javier: “España es el segundo país donde más aumenta la percepción de corrupción” El País.com URL: <http://goo.gl/SQsr8J> (Consultado 04 diciembre 2013)

² Entrevista a Alberto Ortiz de Zárate: 9 octubre 2013. (entrevista realizada por Cruz Rubio, César). URL: <http://www.screenr.com/0dqH> a propósito de la Evaluación IRM del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto.

³ Entrevista a Guzmán Garmendia. 18 octubre 2013. (entrevista realizada por Cruz Rubio, César). URL: <http://goo.gl/FMrYwF> a propósito de la Evaluación IRM del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto.

⁴ Entrevista a Jordi Graells 11 octubre 2013. (entrevista realizada por Cruz Rubio, César). URL: <http://goo.gl/FMrYwF> a propósito de la Evaluación IRM del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto.

⁵ Entrevista a Alberto Abella. 07 octubre 2013. (entrevista realizada por Cruz Rubio, César). URL: <http://goo.gl/FMrYwF> a propósito de la Evaluación IRM del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto.

⁶ Entrevista a Antoni Gutiérrez Rubí. 14 octubre 2013. (entrevista realizada por Cruz Rubio, César). URL: <http://goo.gl/FMrYwF> a propósito de la Evaluación IRM del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto.

⁷ Usando las palabras de Antoni Gutiérrez Rubí. Véase: Entrevista a Antoni Gutiérrez Rubí. 14 octubre 2013. (entrevista realizada por Cruz Rubio, César). URL: <http://goo.gl/FMrYwF> a propósito de la Evaluación IRM del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto.

⁸ Usando las palabras de Antoni Gutiérrez Rubí. Véase: Entrevista a Antoni Gutiérrez Rubí. 14 octubre 2013. (entrevista realizada por Cruz Rubio, César). URL: <http://goo.gl/FMrYwF> a propósito de la Evaluación IRM del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto.

⁹ Usando las palabras de Antoni Gutiérrez Rubí. Véase: Entrevista a Antoni Gutiérrez Rubí. 14 octubre 2013. (entrevista realizada por Cruz Rubio, César). URL: <http://goo.gl/FMrYwF> a propósito de la Evaluación IRM del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto.

¹⁰ Memoria Jornada de Debate del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto: avances, desaciertos, cuestiones pendientes y propuestas”. 23 octubre 2013. URL: <http://goo.gl/JeRgcn> (Consultado 05 noviembre 2013)

ANEXO | METODOLOGÍA

Como complemento a la auto-evaluación nacional, investigadores del país participante elaboraron un informe independiente. Estos expertos usan una metodología común que sigue las pautas de la OGP basadas en una combinación de entrevistas con partes interesadas locales y análisis y revisión de documentos.

Introducción

El Análisis del Progreso en los planes de acción de la OGP es resultado de una combinación de entrevistas, análisis de documentos e información obtenida en reuniones con interesados no-gubernamentales. El informe incorpora la auto-evaluación del gobierno y otras evaluaciones realizadas por la sociedad civil u organizaciones internacionales.

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

Este informe fue revisado por integrantes del Panel Internacional de Expertos del IRM para certificar que cumple con los estándares más altos de investigación. Adicionalmente, el IRM estimula decididamente el comentario público en los borradores de los documentos nacionales.

Selección de los participantes

Se hizo evidente desde el comienzo que la sociedad civil en España era poco consciente de la OGP, la cual se podría atribuir a la falta de visibilidad de las acciones del Gobierno de España respecto del Plan de Acción. Adicionalmente, esta falta de consciencia también puede atribuirse en parte a que la ciudadanía y las OSC en España están más abocadas a cuestiones locales, y menos enfocada a asuntos de nivel nacional. Hay excepción con aquellas con vocación internacional

que tratan temas vinculados con la transparencia y el acceso a la información en España y muchas de las cuales son aglutinadas en la llamada Coalición Pro-Acceso que lidera Access-Info Europe. Con todo ello, las posibilidades de implicación y control ciudadano o por parte de las OSC eran limitadas.

En realidad, las organizaciones Access Info Europe, la Open Knowledge Foundation-España, La Fundación Ciudadana Civio, Transparencia Internacional España, todas ellas integradas en la citada Coalición Pro-Acceso, han tenido y tuvieron una participación y presencia activa destacada durante el proceso de tramitación de la Ley de Transparencia, pero su participación y conocimiento respecto del Plan de Acción OGP era más limitado. Como puede advertirse en este informe, tan sólo Access-Info Europe y el grupo de trabajo ciudadano organizado en la red social Novagob, profundizó en su globalidad para analizar la implicación de España dentro de la OGP y en su primer Plan de Acción.

Ante la ausencia de foros de consulta abiertos durante la implementación o elaboración del Plan de Acción y ante la ausencia de información relevante respecto de la participación y postura de la OSC en este proceso, el investigador optó por una estrategia metodológica de recopilación de información cualitativa fundamentalmente, basada en la organización de una jornada de debate, la creación de un microsite, la realización de entrevistas en profundidad con actores clave, la realización y documentación en vídeo de comprobaciones y elaboración y levantamiento de cuestionarios de opinión.

En el Workshop IRM celebrado en la Ciudad de Panamá en septiembre de 2013, el investigador sometió a consideración del staff IRM este esquema metodológico con las acciones generales a llevar

a cabo para la elaboración de este informe¹ y que contó con su visto bueno. Los detalles en el uso de estas herramientas y sus resultados se detallan a continuación.

Finalmente, para certificar el nivel de cumplimiento en una parte importante de los 13 compromisos, se requería realizar una serie de comprobaciones a través de internet. A tal fin, el investigador documentó tales comprobaciones en formato de vídeo, y las incluye como pruebas documentales que soportan algunas afirmaciones y conclusiones relevantes.

Entrevistas en profundidad: octubre 2013

Como resultado de charlas con asociaciones y actores, el investigador identificó y concertó citas con informantes considerados clave, documentando en vídeo un total de 6 entrevistas en profundidad, cuyos enlaces están disponibles en la web www.gigapp.org.

- *Alberto Abella*, Director de la consultora Rooter España y presidente de la Open Knowledge Foundation (OKF Spain)
- *Antoni Gutiérrez Rubí*, consultor en comunicación política y columnista
- *Marc Garriga*, consultor experto en smart-cities y open data
- *Guzmán Garmendia*, Ex director de Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra, Consultor en open government y miembro de la OKF-Spain
- *Alberto Ortiz de Zárate*, ex director de participación ciudadana del Gobierno Vasco, consultor y experto en gobierno abierto
- *Jordi Graells Costa*, experto en open data de la Generalitat de Catalunya

Además de estas entrevistas en profundidad, el investigador mantuvo reuniones con funcionarios responsables de algunos de los compromisos, en los ministerios de la Presidencia, Interior, Asuntos Exteriores y Cooperación, y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. Estas reuniones fueron concertadas para hablar del nivel de progreso de los compromisos y obtener información sobre algunos de los hitos.

Microsite

Previamente, el investigador diseñó y montó un microsite específico en la web www.gigapp.org² para apoyar las acciones desarrolladas en el marco de la Jornada de Debate, a fin de informar a los participantes respecto del proceso de evaluación que estaba siendo realizado. Habilitó un cuestionario on-line emulando aquel distribuido en impreso, así como un foro virtual. Proporcionó un repositorio de documentación complementaria de interés. (www.gigapp.org/gobiernoabierto)

Jornada Especial de Debate: 23 de octubre de 2013

El investigador diseñó y promocionó (junto con el apoyo de varios investigadores del GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas), una Jornada Especial de Debate sobre el Plan de Acción en Gobierno Abierto. Esta Jornada, de carácter gratuito y con aforo limitado a 100 personas, fue celebrada en Madrid en la Sede de la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón el 23 de octubre de 2013.³ En ella participaron académicos, miembros de las OSC, funcionarios públicos y ciudadanos. Se distribuyó en la misma un cuestionario para ser cumplimentado a título individual, anónimo (opcional) y voluntario. Aunque poca y con poco margen de tiempo, la difusión de esta Jornada se realizó eficazmente diez días antes, a través de correo electrónico y boletines en las redes de contactos de la Propia Fundación Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, del GIGAPP, y de la Asociación Española de Ciencia Política, de la Red Social Novagob y su difusión en varios perfiles de Twitter.

A esta jornada se registraron un total 66 personas, de las cuales 49 asistieron a la jornada, entre ellos académicos, funcionarios y miembros de las OSC, a los que se les facilitó el citado cuestionario. De los 18 cuestionarios recabados y validados, se ha podido obtener información cualitativa de diagnóstico y propuestas, mucha de la cual se recupera en la sección de este informe "Cómo Avanzar".

En la citada jornada, se cuidó que existiera la participación de reputadas organizaciones y ciudadanos. A tal efecto, abrió el espacio para que académicos de prestigio y las principales OSC implicadas y miembros de la Coalición Pro Acceso (Access Info-Europe, Transparencia Internacional España, Fundación Civio, Openkratio) presentaran sus comentarios y observaciones al borrador del Informe de Autoevaluación, obteniendo con ello información relevante de estos actores respecto del citado proceso y sobre sus puntos de vista.

Detalles de la Jornada de Debate

La jornada comenzó a las 9:40 y finalizó a las 14:20 aproximadamente. Todos los participantes invitados a participar como tertulianos acudieron a la cita. No hubo tiempo de visionado público en el canal de Youtube de entrevistas en profundidad, según se propuso originalmente en programa. En general, por el grupo de personas participante, se valoró la actividad como muy positiva para conocer, aprender y proponer, aunque por parte de algunos asistentes se echó en falta de más tiempo para las participaciones y/o debate y que se respetaran mejor los tiempos.

Como primera parte de la Jornada, César Nicandro Cruz-Rubio, investigador GIGAPP responsable del informe de progreso IRM-OGP y coordinador de esta Jornada de Debate, agradeció su participación y asistencia e informó sobre qué es la Alianza para el Gobierno Abierto OGP, sobre su Mecanismo de Revisión Independiente IRM-OGP y de la estructura básica de un reporte de progreso de país IRM. Entonces explicó los objetivos perseguidos y el Plan de Trabajo para dicha Jornada.

Comenzó la ronda de ponentes invitados, D. Jesús Lizcano, catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid y Presidente de Transparencia Internacional España (TI-España), quien habló de los instrumentos, informes e indicadores que a través de esta organización están desarrollando y publicando, así como de la postura de TI-España respecto de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de España, que estaba finalizando su trámite parlamentario.

Dña. Victoria Anderica, de Access Info Europe, participó con su presentación “¿Está España avanzando hacia un gobierno abierto?”, dando una valoración respecto de los 13 compromisos asumidos en el Plan de Acción. En esta valoración, y poniendo en antecedente lo que es y lo que no es o puede ser entendido como gobierno abierto, ofreció un reporte crítico respecto de la autoevaluación con apreciaciones y cambios fundamentales en varios de ellos, en función del nivel de cumplimiento declarado por el gobierno en su borrador de autoevaluación.

D. David Cabo, de Civio Fundación Ciudadana, participó con su presentación “Progresos y situación del Open Data en España”, dando una breve charla sobre las potenciales ventajas del open data y de su aplicación en España, realizando una valoración sobre la situación de España en la materia ofreciendo a tal efecto comparaciones de experiencias internacionales y de varios rankings a tal efecto diseñados.

Después de un receso, los Sres. D. Ignacio Criado y D. Félix Ontañón, de las organizaciones Novagob y Openkratio respectivamente, participaron en nombre del grupo ciudadano mayor que, compuesto por estudiosos independientes, ciudadanos, académicos y funcionarios públicos, operaron en la red social Novagob el desarrollo de un debate independiente. Organizaron mediante trabajo colaborativo una evaluación ciudadana respecto del borrador a la autoevaluación, en donde identificaron y analizaron casi todos los 13 compromisos. Se indicaron a tal efecto correcciones de forma a y fondo a este documento respecto del nivel de cumplimiento declarado por el gobierno. Este mismo informe fue previamente enviado el domingo 20 de octubre al formulario web habilitado por el Ministerio de la Presidencia a tal efecto.

Acabada la parte de diagnóstico de la Jornada, se desarrolló una ronda de preguntas y comentarios que luego fue completada con última de las participaciones. D. Manuel Villoria, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, finalizó la ronda de ponentes y habló del futuro y de los efectos potenciales no deseados del open government, y ofreció un conjunto de propuestas de cara al futuro.

En la segunda ronda de intervenciones se abrió el debate y expusieron varias inquietudes, dudas y propuestas vinculadas no sólo al Plan de Acción sino también, y fundamentalmente, respecto de qué debe entenderse como gobierno abierto, y sobre el rol determinante del funcionario público como actor dinamizador del cambio en todos estos procesos y compromisos. Gran parte de estas aportaciones se vieron reflejadas en los cuestionarios.

Datos arrojados por el cuestionario de opinión

De los 18 cuestionarios recabados se ha podido obtener información cualitativa de diagnóstico y propuestas, y de la información cuantitativa tan sólo se destacan 3 datos.

“¿Cuáles de los compromisos del Plan de Acción considera Ud. que son los más relevantes? Se enumeran aquí según el orden presentado en el Plan de Acción. Puede escoger uno o varios, según entienda su mayor relevancia.” Como respuesta, claramente el compromiso 1, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se marcó 16 veces, seguida por el compromiso 3 Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el 6, Impulso de las redes sociales para facilitar la participación ciudadana (ambos 8 veces).

Ante la pregunta de opinión respecto del nivel de ambición o relevancia gubernamental sobre cada uno de los compromisos, los entrevistados respondieron lo siguiente. Sobre la Ley de Transparencia, la mitad de los encuestados opinaron que el nivel de ambición gubernamental era moderado, frente el resto se dividió en partes iguales opinando de forma polarizada (es decir, un 22% opinión que la ambición del gobierno era transformadora y un porcentaje igual opinó que era mínima). Sobre el compromiso 6, Impulso de las redes sociales para facilitar la participación ciudadana, la mitad opinaron la ambición del gobierno como moderada, repartiéndose las opiniones restantes de ambición gubernamental entre transformadora o mínima. La información cualitativa está incluida en la sección de este documento “Cómo Avanzar”.

Posteriormente a la celebración de esta Jornada de Debate, el investigador elaboró un documento resumen de esta Jornada de Debate⁴ informando de algunos resultados cuantitativos relevantes del cuestionario,⁵ y recogió de forma textual y despersonalizada la información cualitativa recabada en los mismos respecto de las percepciones y propuestas de los participantes, agrupándolas temáticamente. Este documento fue remitido a todos los participantes y compartido también con Esperanza Zambrano, del Ministerio de la Presidencia para su conocimiento, pues aún estaba abierto el periodo de recepción de observaciones y comentarios al Borrador de Autoevaluación.

Cabe destacar que en el microsite referido se puede también descargar en formato CSV los datos de los cuestionarios, para quien desee reutilizarlos.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM)

El IRM es un instrumento clave para que los gobiernos, las OSC y del sector privado puedan dar seguimiento (bianualmente) al desarrollo e implementación de los Planes de Acción nacionales de la OGP. Un panel internacional de expertos del IRM es responsable del diseño de la metodología de investigación y garantiza el control de calidad de los informes. Este Panel está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y en métodos de la investigación en ciencias sociales. Los miembros actuales del Panel de Expertos IRM son:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

El IRM es atendido por un pequeño equipo de apoyo con sede en Washington, D.C. el cual orienta durante el proceso de elaboración de los informes independientes en colaboración cercana con los investigadores IRM nacionales y con los miembros del Panel de Expertos. Las preguntas y comentarios sobre este informe pueden dirigirse al equipo IRM vía email a: irm@opengovpartnership.org

¹ Cruz-Rubio, César Nicandro (2013) Propuesta Plan de Trabajo. Elaboración del reporte independiente de los avances del Plan de Acción en Gobierno Abierto de España. URL: <http://goo.gl/blHfTq>

² Alternativamente, véase las entrevistas en vídeo URL: <http://goo.gl/FMrYwF>

³ El investigador IRM agradece el apoyo recibido por la Fundación Ortega y Gasset-Gregorio Marañón como sede de la Jornada. También agradece a los investigadores GIGAPP D. Álvaro Ramírez-Alujas, Dña. Cecilia Güemes, D. José A. Hernández-Bonivento, Dña. Palmira Chavero, D. Juan Enrique Gutiérrez por el apoyo recibido para su realización.

⁴ Memoria Jornada de Debate Plan de Acción de España en Gobierno Abierto: avances, desaciertos, cuestiones pendientes y propuestas". 23 octubre 2013. URL: <http://goo.gl/JeRgcn> (Consultado 05 noviembre 2013)

⁵ Jornada de Debate Plan de Acción de España en Gobierno Abierto: Cuestionario sobre el Plan de Acción. URL: <http://goo.gl/d8lfqh>



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1889 F Street NW
2nd Floor
Washington, DC 20006

