

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): España Informe sobre el Diseño del Tercer Plan de Acción 2017-2019

Carolina Díaz Romero, investigadora independiente

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo: España	6
I. Introducción	10
II. Contexto de gobierno abierto en España	11
III. Liderazgo y proceso multiactor	17
IV. Compromisos	29
EJE COLABORACIÓN	31
1.1 Creación de un Foro sobre Gobierno Abierto	31
1.2 Comisión Sectorial	34
1.3 Promoción de la Red de entidades locales de transparencia y participación	37
1.4 Apoyo a iniciativas de Gobierno Abierto en el Exterior	42
EJE PARTICIPACIÓN	44
2.1 Espacio Participativo web sobre Gobierno Abierto	44
2.2 Observatorio de Participación – Fase diagnóstico y recomendaciones	48
2.3 Presupuestos participativos	52
2.4 Participación de los jóvenes en políticas públicas	55
EJE TRANSPARENCIA	57
3.1 Mejora del Portal de Transparencia y el Derecho de Acceso	57
3.2 Programa de apertura de la información y su reutilización	61
3.3 Carpeta Ciudadana	66
3.4 Sistema ARCHIVE	69
3.5 Desarrollo del Reglamento Ley de Transparencia	72
EJE RENDICIÓN DE CUENTAS	76
4.1 Impulsar los datos abiertos como instrumento para una Justicia Abierta en España	76
4.2 Ampliar los contenidos de la Central Económico-financiera	80
4.3 Mejora de la calidad de los datos inmobiliarios; coordinación del Catastro y del Registro de la Propiedad	83
4.4 Información sobre violencia de género	86
EJE FORMACIÓN	89
5.1 Formación a empleados públicos	89
5.2 Sensibilización y Formación de la Sociedad Civil	93
5.3 Educación en Gobierno Abierto	96
IV. Recomendaciones generales	99
VI. Metodología y fuentes	104
Anexo I. Resumen del desempeño de España a lo largo del desarrollo del plan de acción	108



Executive Summary: Spain

Spain’s third action plan made significant progress in terms of strengthening and deepening the open government agenda in the country. The plan is highly relevant to the value of access to information and notably committed to the institutionalization of the open government forum. During its development, the Government provided well-founded feedback about the extent to which public input was incorporated. The IRM recommends for the new forum created as part of this plan to serve as a space for collaboration and iterative dialogue with civil society during the design phase of future plans. To increase ambition, the IRM researcher recommends seeking stronger engagement of different branches of the State with high level support and to share leadership of the plan with civil society representatives and the public.

Open Government Partnership (OGP) is a voluntary initiative that aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) conducts yearly assessments of each OGP member’s activities to ensure that governments comply with their commitments. Spain joined OGP in 2011 and has since implemented three action plans. This report assesses the design of the third action plan (2017-2019).

Spain’s third action plan was a watershed moment with regards to previous action plans, as it incorporates the creation of a new governance structure – the Open Government Forum – as one of its commitments. The forum represents a space for dialogue and collaboration with equal representation from the Central Administration, autonomic administrations, and civil society. The country’s administrations are making significant progress in e-government and transparency. Spain has three active action plans led by the three levels of government: the Government of Spain, the Basque Government, and the Municipality of Madrid.¹ Areas of opportunity include securing and streamlining the right to access to public information, promoting social control, and public accountability.

Overall, stakeholders’ perception of the third action plan process was positive, and it was seen as a first step to increase the influence of the public in the future, as compared to the first and second action plans. All the interviewees acknowledged that the different forums contributed to increasing the understanding and trust of

Table 1. At a Glance

Member since: 2011
Action plan under review: 2017-2019
Type of report: Design
Number of commitments: 20

Action plan development

Is there a multi-stakeholder forum? Yes
Level of public influence: Involve
Acted contrary to OGP process: No

Action plan design

Commitments relevant to OGP values:
16 (80%)
Transformative commitments: 1 (5%)
Potentially starred: 1

Action plan implementation

Starred commitments: N/A
Completed commitments: N/A
Commitments with major DIOG: N/A
Commitments with outstanding DIOG: N/A



participants. During this period, the Government reached the *involve* level as a result of the disclosure of well-founded feedback with regards to the public input received. The Government led the consultation and drafting processes of the plan, including 10 commitments that directly address citizen proposals, out of a total of 20. The Government also hosted a series of meetings with civil society organizations to discuss the public input. However, there was not a space in the process to allow for non-governmental stakeholders (experts, academia, civil society organizations, etc.) to share the leadership in the agenda-setting (with decision-making capacity over the plan) or to contribute to the structuring of commitments and milestones. However, the AGE showed a clear commitment to engage the territorial administrations and civil society organizations that showed interest during the implementation phase (which is not assessed in this report).

The 20 commitments that comprise the third action plan are organized in five themes: collaboration, transparency, participation, accountability, and education. They include numerous actions for collaboration among territorial administrations; measures to initiate children and youth in open government values; efforts to deepen the understanding and practice of administrations, to promote citizen participation and innovations in e-government and transparency.

Table 2. Noteworthy commitments

Commitment description	Next steps	Status at the end of the implementation cycle
1.1 Create an Open Government Forum	Consolidate the forum as a means to funnel the development of the action plan, ensuring the incorporation of iterative dialogue among stakeholders throughout the co-creation process.	<i>This will be assessed at the end of the implementation cycle.</i>
1.3 Network of Local Entities for Transparency and Participation Promote the consolidation and operation of the Network of Local Entities for Transparency and Participation	The IRM researcher recommends promoting peer learning, making data openness tools more sustainable, harmonizing criteria to interpret access to information rights and fostering inter-administrative dialogue and coordination.	<i>This will be assessed at the end of the implementation cycle.</i>
2.2 Participation Observatory An assessment of participation in the public realm to identify best practices and develop effective participation approaches	Adjust the Participation Observatory to apply lessons learned from the studies. Influence the creation of a legal framework for participation. Create an outreach strategy focused on beneficiaries.	<i>This will be assessed at the end of the implementation cycle.</i>
3.5 Rules for the Transparency Act	Enable the completion of active disclosure obligations and guarantee the protection of access to information rights: defining time	<i>This will be assessed at the end of the</i>

Development of the Transparency, Access to Public Information, and Good Governance Act with Public Participation	limits, procedures and undetermined legal concepts to secure enforcement of the causes of non-admission and/or limits according to Act 19/2013 and interpretative criteria of the Transparency and Good Governance Council.	<i>implementation cycle.</i>
5.3 Open Government Education Educate students to practice democracy, transparency and interaction with the public realm	Continue online education, differentiating among target audiences: government officers, CSOs, teachers and citizens. Enhance the exchange of experience and resources to create inter-administrative networks for a unified methodology of ethical standards and participatory approaches, promoting an open government culture among public administrations.	<i>This will be assessed at the end of the implementation cycle.</i>

Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the design of the upcoming action plan and guide the implementation of the current plan.

Table 3. Five KEY IRM recommendations.

1. Improve the forum workflow and operations to increase the quality of participation and offer spaces that allow the public to influence the commitment design.
2. Reduce the number of commitments but increase their completion, ambition, and potential impact; incorporate a focus on citizen priorities, such as anti-corruption, through open data approaches, whistleblower protection policies, and lobby regulation.
3. Incentivize active participation of civil society and strengthen its internal coordination.
4. Design a communication strategy to allow the public to identify the national OGP process and opportunities to participate.
5. Secure high-level political engagement and additional government entities in the OGP process and advance toward and “open State”.

¹ Pilot OGP Local Program. See: <https://www.opengovpartnership.org/local>, <https://www.opengovpartnership.org/countries/basque-country-spain>, <https://www.opengovpartnership.org/documents/madrid-action-plan-2018-2020>

About the IRM

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



Carolina Diaz Romero holds a bachelor's degree in Law from the Universidad Carlos III of Madrid, and a master's degree in International Cooperation for Development. For the past ten years, she has supported institutional strengthening processes, working with public entities and civil society in Latin America, the Balkans, and Africa. She specialized in community policies and public contracting, and has dedicated the past few years to implementing integrated, sectorial and multi-stakeholder approaches, and international standards for anti-corruption in Colombia.



Resumen Ejecutivo: España

El tercer plan de acción de España representa un avance significativo en la consolidación y profundización del gobierno abierto en el país. Se destaca por su relevancia al valor de acceso a la información y por su compromiso hacia la institucionalización del foro de gobierno abierto. Durante su desarrollo, el Gobierno ofreció una respuesta fundamentada sobre cómo se asumieron los comentarios del público. Se sugiere que el nuevo foro creado como parte de este plan sirva de espacio para la colaboración y dialogo iterativo con la sociedad civil en la fase de redacción de futuros planes. Para elevar la ambición, se recomienda buscar mayor implicación de distintos poderes del Estado con apoyo político de alto nivel y compartir el liderazgo del desarrollo del plan con miembros de sociedad civil y actores del público.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una alianza mundial que reúne a reformadores de gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más inclusivos, receptivos y responsables. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos hagan seguimiento a los compromisos y los cumplan. España se unió a OGP en 2011. Desde ese momento, ha implementado tres planes de acción. Este informe evalúa el diseño del tercer plan de acción de España, para el periodo 2017-2019.

El tercer plan de acción supone un punto de inflexión con respecto a los dos anteriores, ya que incluye como uno de sus compromisos la consolidación de una nueva estructura de gobernanza con la puesta en marcha del Foro de Gobierno Abierto. Este es un espacio de diálogo y colaboración en el que participan paritariamente la Administración General del Estado, las administraciones autonómicas, locales y representantes de la sociedad civil. Las administraciones en el país están experimentando avances significativos en administración electrónica y transparencia. España cuenta con tres planes de acción de OGP activos, liderados por tres niveles de gobierno: Gobierno de España, Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Madrid¹. Quedan aún esfuerzos pendientes para garantizar y simplificar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, posibilitar el control social y la rendición de cuentas pública.

Tabla 1. Vista rápida

Participa desde: 2011
Plan de acción bajo revisión: 2017-2019
Tipo de informe: diseño
Cantidad de compromisos: 20

Desarrollo del plan de acción

Existe un foro multiactor: Sí
Nivel de influencia del público: Involucrar
Actuó en contra del proceso OGP: No

Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a los valores OGP:
16 (80%)
Compromisos transformadores: 1 (5%)
Potencialmente estelares: 1

Implementación del plan de acción

Compromisos estelares: N/A
Compromisos completados: N/A
Compromisos con avances significativos: N/A



La mayoría de los actores tuvieron una percepción positiva del proceso del tercer plan de acción como una fase inicial para posibilitar mayor influencia del público en el futuro, en comparación con los procesos del primero y segundo plan. Todas las personas entrevistadas reconocen que los distintos espacios de trabajo contribuyeron al conocimiento y a la confianza entre los participantes. En este periodo, el Gobierno alcanzó el nivel de *involucrar* al publicar respuestas fundamentadas en los comentarios del público. El Gobierno, lideró el proceso de consulta y redacción del plan, incluyendo 10 compromisos de 20 en total que responden directamente a propuestas de la ciudadanía. También se llevaron a cabo reuniones con organizaciones de sociedad civil para debatir las aportaciones del público. Sin embargo, no existió en espacio en el proceso que permitiese a actores no gubernamentales (expertos en los temas de los compromisos, académicos, organizaciones de sociedad civil, etc.) compartir liderazgo en el proceso de toma de decisiones en cuanto a la definición de la agenda (con capacidad de decidir sobre el contenido del plan) o aportar en la estructuración de los compromisos y sus hitos correspondientes. Ello no obsta para subrayar el claro compromiso de la AGE por involucrar a administraciones territoriales y organizaciones de la sociedad civil que se ha manifestado durante la implementación del plan, proceso que no se evaluó en este informe.

Los 20 compromisos que integran el tercer plan de acción se estructuran en cinco ejes: colaboración, transparencia, participación, rendición de cuentas y formación. Incorporan numerosas medidas de colaboración entre las administraciones territoriales, medidas formativas para introducir los valores del gobierno abierto entre la infancia y juventud española y acciones para profundizar su conocimiento y práctica en las administraciones, medidas de promoción de la participación ciudadana y novedades en administración electrónica y transparencia.

Tabla 2. Compromisos notables

Descripción del compromiso	Siguientes pasos	Estatus al final del ciclo de implementación.
1.1 Creación de un Foro sobre Gobierno Abierto	Consolidar el foro como medio para canalizar el desarrollo del plan de acción, asegurando que dentro de él existan espacios de diálogo iterativo entre actores en las distintas fases del proceso de cocreación.	<i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción.</i>
1.3 Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Promover la consolidación y el funcionamiento de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación	Se sugiere fomentar el aprendizaje entre pares, hacer que las herramientas sobre apertura de datos sean sostenibles, armonizar criterios interpretativos del derecho de acceso a la información y promocionar la interlocución y coordinación interadministrativa.	<i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción.</i>
2.2 Observatorio de Participación Diagnóstico de la situación de la participación en el ámbito público con el fin de identificar	Configuración del Observatorio de Participación, a fin de aplicar los aprendizajes que se desprendan de los estudios. Incidencia en la creación de un marco jurídico de participación.	<i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción.</i>

buenas prácticas para el desarrollo de estrategias de participación eficaces	Construir una estrategia de difusión orientada a los destinatarios.	
3.5 Reglamento Ley de Transparencia Desarrollo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno contando con participación pública	Facilitar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizar el ejercicio y protección del derecho de acceso a la información: concretando plazos, trámites, y precisando conceptos jurídicos indeterminados con el fin de asegurar una aplicación restrictiva, justificada y proporcionada de las causas de inadmisión y/o límites en línea con la Ley 19/2013 y los criterios interpretativos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.	<i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción.</i>
5.3 Educación en Gobierno Abierto Preparar a los alumnos para el ejercicio de la ciudadanía democrática, la transparencia y para poder interactuar y participar en el ámbito público	Continuar la formación en línea, distinguiendo su público objetivo: funcionarios, OSC, docentes y ciudadanía. Potenciar el intercambio de experiencias y recursos que generen redes interadministrativas a fin de propiciar una metodología homogénea de estándares éticos y enfoques participativos, permeando y diseminando una cultura de gobierno abierto en nuestras administraciones públicas.	<i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción.</i>

Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen como objetivo informar sobre el desarrollo del próximo plan de acción y guiar la implementación del plan actual.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

1. Mejorar las dinámicas de trabajo y del funcionamiento del foro, para aumentar la calidad de la participación y ofrecer espacios que permitan al público influir en la formulación final de los compromisos.
2. Plantear un menor número de compromisos, con mayor concreción, ambición e impacto potencial, orientados hacia las prioridades manifestadas por la ciudadanía como el combate a la corrupción mediante estrategias y enfoques basados en datos abiertos, el desarrollo de una normativa de protección de denunciantes, la regulación de los <i>lobbies</i> o grupos de presión, etc.
3. Incentivar la participación activa de la sociedad civil y fortalecer su coordinación interna.
4. Configurar una estrategia de comunicación que permita al público identificar el proceso de OGP nacional y los canales disponibles para su participación.
5. Conseguir una implicación política de alto nivel y de otras entidades gubernamentales en el proceso de OGP, para avanzar hacia un “Estado abierto”.

Sobre del IRM

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) tiene como objetivo asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales para promover el dialogo entre sus actores clave y mejorar la rendición de cuentas.



Carolina Díaz Romero, licenciada en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, Master en Cooperación Internacional al Desarrollo. Lleva más de 10 años acompañando procesos de fortalecimiento institucional con administraciones públicas y sociedad civil en América Latina, Balcanes y África. Está especializada en políticas comunitarias y contratación pública y en los últimos años ha dedicado su trabajo a la implementación de enfoques integrales, sectoriales, multiactor y estándares internacionales en la prevención de la corrupción en Colombia.

¹ Programa piloto OGP local. Ver: <https://www.opengovpartnership.org/local>,
<https://www.opengovpartnership.org/countries/basque-country-spain>,
<https://www.opengovpartnership.org/documents/madrid-action-plan-2018-2020>

I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y de la sociedad civil para establecer planes de acción que resulten en gobiernos más incluyentes, receptivos y que rinden cuentas. Los compromisos planteados en los planes de acción se pueden desarrollar a partir de iniciativas ya existentes, identificar pasos siguientes para finalizar reformas que ya se encuentran en proceso o iniciar procesos completamente nuevos. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) evalúa los planes de acción con el objetivo de asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y del Gobierno utilizan dicha evaluación para reflexionar sobre sus propios avances y determinar si sus acciones han logrado impactos en la vida de las personas.

España se incorporó a OGP en 2011. Este informe abarca el desarrollo y diseño del tercer plan de España para el periodo 2017-2019¹.

El IRM de OGP se asoció con Carolina Díaz Romero, quien llevó a cabo la presente evaluación. El objetivo del IRM es ofrecer recomendaciones y promover una conversación sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para leer la descripción de la metodología del IRM, visite:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>

¹ El presente informe analiza la versión actualizada del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, presentada en junio de 2018, la cual introduce una replanificación de las fechas de implementación de las acciones de los siguientes compromisos:

1.4 Apoyo a iniciativas de Gobierno Abierto en el exterior

2.2 Observatorio de Participación. Fase de diagnóstico y recomendaciones

3.5 Desarrollo Reglamento ley de transparencia

3.1 Mejora del Portal de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Adicionalmente en este compromiso se cancela la actividad número 8: Apertura del derecho de acceso a otros canales: App móvil y redes sociales. Ver:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html

II. Contexto de gobierno abierto en España

España ha impulsado mejoras significativas en materia de gobierno abierto desde su adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011. Se destacan la adopción en 2013 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y la apertura en el proceso de desarrollo de sus planes de acción. Quedan aún retos, como elevar la ambición de las actividades en los compromisos abordando temas que, de acuerdo a un diagnóstico de las partes interesadas, formen parte de la agenda prioritaria del país.

Contexto institucional y político del país

La organización institucional del Estado español, instaurada por la Constitución española de 1978, establece una monarquía parlamentaria y un sistema democrático de Gobierno basado en la representación parlamentaria. Por ello es un Estado social y democrático de derecho y un Estado de bienestar. Está organizado territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas (en adelante CCAA), que disponen de amplias competencias ejecutivas y legislativas. Muestra de ello es la promulgación de 13 legislaciones autonómicas, además de la ley estatal, en materia de transparencia. Las administraciones españolas gozan de un alto nivel de profesionalización y calidad en la provisión de los servicios públicos.

Se destacan los siguientes aspectos principales del contexto nacional bajo el cuál se desarrolla el tercer plan de acción de España en el año 2017:

En relación al contexto económico, según un estudio de la OCDE¹: “el PIB real creció en torno a un 3% en los tres últimos años, superando a la mayoría de las economías de la zona euro. Las reformas estructurales acometidas, el vigoroso crecimiento del empleo, la mejora de la competitividad y las favorables condiciones exteriores y financieras han impulsado la actividad económica.” En resumen, en el año 2017 España se consideró un caso exitoso de recuperación macroeconómica².

En el escenario político sucedieron una serie de eventos importantes. Desde 2015 se evidencia el fortalecimiento de nuevos partidos políticos, marcando un cambio en la política española, que tradicionalmente había sido liderada por dos partidos. En 2017 el parlamento es representado principalmente por el Partido Popular (36%), el Partido Socialista Obrero Español (21%), Podemos (12%) y Ciudadanos (9%)³. Uno de los temas más discutidos en el seno del parlamento y al que los medios de comunicación le dio mayor atención fue el conflicto sobre la independencia de la comunidad autónoma de Cataluña. Por otro lado, la población española percibe la corrupción y el fraude como uno de los problemas de mayor gravedad, después del paro (desempleo) y de la valoración de los políticos en general⁴. En 2017 y 2018 España ocupó las posiciones 42 y 41 respectivamente entre 180 países en el Índice de Percepción Global de la Corrupción de la organización Transparency International⁵, lo que denota que los esfuerzos para prevenir y frenar la corrupción en España aún no dan sus frutos en términos de percepción⁶, y donde la confianza ciudadana en las instituciones es mejorable.

En cuanto al sistema judicial, según la evaluación de la Comisión Europea de 2017, existía una percepción de falta de independencia judicial, a pesar de los buenos resultados en relación al acceso a la justicia⁷. La causa principal se atribuye a la percepción de injerencia o presiones del Gobierno o políticos en el sistema judicial, posiblemente por el cuestionamiento del sistema de nombramiento de los vocales y cargos directivos en el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). El Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa indicó en sus recomendaciones de 2018 que los nombramientos del CGPJ constituían una de las áreas de mejora a fin de aislar la permeabilidad judicial de las influencias políticas y económicas en el marco de las políticas

de prevención y lucha contra la corrupción⁸. Dicho informe manifiesta asimismo su preocupación respecto de la independencia y financiación de la Fiscalía General del Estado y su vinculación con el ejecutivo⁹. Es importante destacar que en junio de 2019 el GRECO avaló los avances de España en el ámbito parlamentario, judicial y fiscal, por los cuales el país deja de ser considerado “globalmente insatisfactorio”¹⁰.

Finalmente, de las áreas de gobernanza clave para el país durante este periodo, cabe destacar aquellas que preocupan principalmente a la ciudadanía, a saber: los niveles de desempleo y la crisis económica, la corrupción, la sostenibilidad de la sanidad, la vivienda, la educación, las pensiones, la independencia judicial, entre otros¹¹.

Evolución de las áreas de gobierno abierto

España es el único Estado miembro de OGP que cuenta con tres programas activos dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto. con representación de tres niveles de Gobierno: además del plan nacional del Gobierno de España, fueron seleccionados como representantes subnacionales el plan de acción del Gobierno Vasco (un plan de carácter regional e interinstitucional) así como el primer y segundo plan de acción del Ayuntamiento de Madrid¹². Esto denota los esfuerzos estatales por profundizar en la apertura del Gobierno.

Derechos y libertades y ciudadanas

La libertad sindical está garantizada por la Constitución española en su artículo 7 y es respetada en la práctica. Toda persona tiene derecho a formar y afiliarse libremente a una organización sindical. El derecho de reunión pacífica y sin armas está consagrado en la Constitución española (precepto 21.1), que establece explícitamente que el ejercicio de este derecho no requiere autorización, aunque las autoridades deben ser comunicadas previamente, si la reunión se lleva a cabo en lugares de tránsito público. La libertad de expresión está garantizada en la Constitución. La difamación y la calumnia son delitos según el Código Penal español. España tiene una prensa libre y activa con una amplia gama de perspectivas y que ha impulsado investigaciones que han destapado importantes casos de corrupción de alto nivel. Según la OSC Freedom House, España obtuvo una puntuación alta de 94/100 puntos en 2018, resaltando la solidez de los procesos electorales, transiciones de gobierno pacíficas, prevalencia del estado de derecho y respeto por las libertades civiles. No alcanza la nota máxima, en parte, por lo que reporta como amenazas a la independencia de los medios debido a la consolidación de los medios privados y la interferencia política en los medios públicos¹³.

Participación ciudadana

Frente a estas cuestiones la ciudadanía reclama cada vez más espacios para la participación efectiva en la formulación de las políticas, pese a que el nivel de participación ciudadana en la elaboración de regulaciones es de 1,8 (en una escala de 0 a 4 de la OCDE), cifra menor que el promedio de la OCDE, que se sitúa en 2,4¹⁴.

En el ámbito local, los gobiernos están promoviendo la participación ciudadana y la transparencia como parte de las políticas de gobierno abierto. Buen ejemplo de ello es la proliferación de las propuestas de presupuestos participativos en numerosas localidades españolas¹⁵. Se considera que dada la naturaleza de las esferas subnacionales, estas poseen condiciones privilegiadas para constituirse en cauces inmediatos de la participación ciudadana en los asuntos públicos¹⁶. Disponen de un grado de autonomía y ámbito geográfico proclive para que el concepto de gobierno abierto pueda permear tanto en la ciudadanía como en la estructura institucional. En grandes ciudades como Madrid¹⁷ se desarrolló un segundo nivel de descentralización, donde se le otorga al ciudadano mayores competencias decisorias dentro de sus distritos.

Transparencia y acceso a la información

Transcurridos algo más de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG), el desarrollo reglamentario de esta Ley sigue sin resolverse en el momento de creación del tercer plan. La OSC Access Info Europe¹⁸ comenta sobre este hecho: “resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta el gran número de artículos de la Ley 19/2013 que remiten al posterior desarrollo reglamentario y que están generando problemas e inseguridad jurídica en la práctica”. Disponer de una buena ley de transparencia es uno de los pilares esenciales del gobierno abierto, por ello, la sociedad civil sigue demandando una ley en línea con los estándares internacionales, así como la consideración del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. La ley estatal no posee tal estatus, aspecto que hubiera aportado mayor seguridad jurídica ante la dispersión normativa en la materia, caracterizada por 13 leyes autonómicas en materia de transparencia y acceso a la información con regulaciones diferentes¹⁹. De acuerdo con la calificación RTI, que utiliza una metodología que evalúa comparativamente la solidez de los marcos legales para ejercer el derecho de acceso a la información de todo el mundo, la Ley 19/2013 de España se encuentra en la posición 88 de 123 países del Global Access to Information Rating²⁰.

Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), organismo independiente garante del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, de salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y de garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno en España, ha ejercido desde su instauración un papel clave en la interpretación, promoción y evaluación del cumplimiento de la ley de transparencia estatal a falta de una regulación más concreta. Sin embargo, desde noviembre de 2017, fecha en que falleció su primera presidenta, el consejo ostenta una “presidencia en funciones”, con las limitaciones que supone para un organismo independiente. Esto ocurrió debido al largo tiempo que tomó nombrar a cinco de los ocho representantes de su órgano de gobierno y de su presidencia por la falta de consenso en las cámaras²¹. Adicionalmente durante estos años el CTBG ha tenido que afrontar un creciente volumen de trabajo frente a limitados recursos humanos y presupuestarios. Las OSC pro transparencia consideran asimismo fundamental dotar de mayor peso al Congreso de los Diputados en el nombramiento de la presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como reforzar las competencias del organismo, dotándole de poder sancionador y de inspección (mediante la modificación de la LTAIBG). La asignación de competencias sancionadoras al CTBG podría promover una mejora en la aplicación homogénea de la LTAIBG y facilitar a la ciudadanía acceder a la información pública reconocida por ley. Adicionalmente, se evitaría el gasto innecesario que suponen los litigios elevados por las propias administraciones públicas frente a resoluciones y criterios interpretativos del CTBG (76 recursos desde la entrada en vigor de la ley en el 2015 hasta el 2017)²².

Rendición de cuentas y datos abiertos

Finalmente, las administraciones españolas experimentaron avances significativos en la administración electrónica, a través de la apertura y reutilización de la información, comprendiendo la importancia y potencial de la explotación de los datos para la evaluación y rendición pública de cuentas y para el efectivo combate a la corrupción. Sin embargo, aún no se visibiliza una estrategia interterritorial de datos abiertos para la rendición pública de cuentas, y que posibilite, por ejemplo, avanzar en la vigilancia a los propietarios reales de las empresas. Ello podría ocurrir con una estrategia de apertura de datos del registro mercantil y su boletín oficial (BORME), elemento clave para transparentar entramados que suponen complejas estructuras societarias que favorecen la opacidad y la corrupción²³.

Ámbito del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 en relación con el contexto nacional e internacional

España evidenció un claro compromiso con el gobierno abierto, con un avance significativo en los procesos participativos y el liderazgo del proceso OGP en el periodo evaluado. En cuanto al contenido, el tercer plan de acción incorpora 20 compromisos con numerosas

medidas en materia de colaboración entre las administraciones territoriales, formación en gobierno abierto, diagnóstico y promoción de la participación ciudadana y novedosas acciones de administración electrónica. Adicionalmente, es importante destacar que 10 de los 20 compromisos proceden de solicitudes realizadas por la ciudadanía y OSC. Sin embargo, las OSC pro transparencia consideran que las medidas recogidas en el tercer plan no satisfacen las expectativas, al necesitar de mayor detalle para promover un impacto ambicioso en la apertura del Gobierno. Por ejemplo, las OSC pro transparencia consideran que medidas como la elaboración del Reglamento de la ley de transparencia carecen de la concreción y calidad necesarias tanto para ser evaluables como para dar por satisfechas sus demandas. Esto denota una disparidad en cómo el Gobierno y las OSC entienden a OGP y su alcance. Es importante que el nuevo foro, producto del primer compromiso, sirva como medio conciliador de estas diferencias para establecer un punto de partida común entre partes y expectativas claras.

Adicionalmente, al igual que en los anteriores ciclos de los planes de acción de OGP, en ocasiones se evidencia en el texto de los compromisos una equiparación de gobierno abierto con administración electrónica, o el uso impreciso o incompleto de la noción de rendición de cuentas pública. Ello denota que aún no se ha producido el cambio de paradigma en la relación entre las administraciones y los ciudadanos que supone el gobierno abierto y que va más allá de poner a disposición de la ciudadanía una amplia oferta integrada de información y servicios en línea.

Existen otras cuestiones importantes no atendidas en el marco de OGP que fueron consensuadas en la Declaración de París para el Gobierno Abierto²⁴, como son la transparencia y control de la contratación pública, la transparencia sobre los titulares últimos de las empresas, la prevención de la corrupción a través de enfoques basados en datos abiertos, la regulación del *lobby*, la financiación de los partidos políticos, la protección de denunciantes o alertadores de corrupción en la Administración pública y en el ámbito privado, entre otras.

De cara a futuros planes de acción, España necesitaría consolidar el foro como medio para canalizar el desarrollo del plan de acción, asegurando que dentro de él existan espacios de diálogo iterativo entre partes. De esta manera, se podría evitar la percepción de algunos actores implicados en el proceso que consideran que el plan de acción es una recopilación de iniciativas sin un eje estratégico vinculante²⁵.

Para configurar un enfoque integral de gobierno abierto, sería importante lograr una implicación política de primer nivel en el proceso de OGP y consolidar una estrategia nacional que potenciase las particularidades de nuestra realidad territorial. Asimismo, sería recomendable involucrar a otros poderes del Estado tales como el poder legislativo y el judicial y que, junto con el poder ejecutivo, aportaran mayor sostenibilidad al proceso, caminando de esta forma hacia un Estado abierto.

¹ Estudio económico de la OCDE, España. Noviembre 2018:

<https://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-2018-OECD-economic-survey-vision-general.pdf>

² Datos publicados por la OCDE afirmaron: “Se prevé un crecimiento de la economía robusto, pero más moderado para 2019 y 2020” Recomendando al gobierno “atenerse a sus objetivos fiscales a medio plazo para garantizar una reducción duradera de la deuda pública. Así como políticas de mercado de trabajo más eficaces y de reciclaje profesional para reducir aún más el desempleo y las desigualdades. Siendo fundamental aumentar la proporción del gasto activo del mercado laboral en formación y mejorar la coordinación de los servicios sociales y de empleo”. Datos económicos OCDE. Mayo 2019:

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b2e897b0-en/1/2/3/40/index.html?itemId=/content/publication/b2e897b0-en&csp=d2743ede274dd564946a04fc1f43d5dc&itemIGO=oecd&itemContentType=book>

³ Elecciones generales del 26 de junio de 2016, distribución de votos y escaños en el Congreso:

<http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=26/06/2016>

⁴ Ver: Barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas de 2016 y 2017:

http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/depositados.jsp

-
- ⁵ Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), Transparency International 2017 y 2018: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table y <https://www.transparency.org/cpi2018>
- ⁶ “España mejora levemente en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018”, Transparencia Internacional España: <https://transparencia.org.es/espana-mejora-levemente-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2018>
- ⁷ EU Justice Scoreboard 2017, Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2017_en.pdf
- ⁸ Informe GRECO sobre España, IV Ronda de Evaluación, 2018: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>
- ⁹ En su publicación de 2018, la Comisión Europea reconoce un avance en el porcentaje de españoles que consideran bueno o muy bueno el nivel de independencia de la Justicia, pasando del 31% al 39%. Sin embargo, se recogen también en medios de comunicación la percepción de la crisis judicial: El País, diciembre de 2018: <https://elpais.com/especiales/2018/crisis-de-la-justicia-en-espana/>
Economía, diciembre de 2018 E3: <https://economia3.com/2018/12/23/171474-crisis-sin-precedentes-en-la-justicia-espanola/>
El Diario.es, noviembre de 2018: https://www.eldiario.es/politica/prestigio-justicia-bancos_0_833966844.html
El Correo, noviembre 2018: <https://www.elcorreo.com/politica/renuncia-marchena-hunde-20181121222903-nt.html>
- ¹⁰ “El Consejo de Europa avala las reformas emprendidas por España contra la corrupción en la justicia y el ámbito parlamentario”, Noticias del Ministerio de Justicia, 25 de junio de 2019: <https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/ministerio/gabinete-comunicacion/noticias-ministerio/consejo-europa-avala-reformas>
- ¹¹ Ver Barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas de 2016 y 2017: http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/11_barometros/depositados.jsp
- ¹² Programa piloto OGP local, Ver <https://www.opengovpartnership.org/local>, <https://www.opengovpartnership.org/countries/basque-country-spain>, <https://www.opengovpartnership.org/documents/madrid-action-plan-2018-2020>
- ¹³ Freedom in the World 2018; España obtiene una puntuación alta de 94/100 puntos en 2018: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/spain>
- ¹⁴ “¿Cómo va la vida en España?”, OCDE, noviembre de 2017: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/civic-engagement-es/>
- ¹⁵ “Mapa de los presupuestos participativos en el Estado español”, Municipios por una democracia participativa, enero 2017: <https://presupuestosparticipativos.com/2017/01/02/los-presupuestos-participativos-en-el-estado-espanol>
- ¹⁶ Art. 1.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, del 2 de abril AÑO?): https://legislacion.vlex.es/vid/ley-reguladora-bases-regimen-local-127223?_ga=2.172240419.160928643.1561025102-2004864606.1561025102
- ¹⁷ III Jornadas de descentralización, reequilibrio territorial y cooperación público social, organizadas por el ayuntamiento de Madrid en febrero de 2019: <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/concluyen-las-iii-jornadas-de-descentralizacion-reequilibrio-territorial-y-cooperacion-publico-social/>
- ¹⁸ Propuestas de Access Info Europe, periodo de consulta pública del tercer plan de acción, septiembre de 2016: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/allIPlanAccion/AportacionesIIIPlanGA.html
- ¹⁹ Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4ca24a84-5566-4ffd-8adc-66fbdf3ff8be/22-1_texto_BorradorRDT_28-02-19.pdf
- ²⁰ Global Access to Information Rating: <https://www.rti-rating.org/country-data/Spain/>
- ²¹ “Nombrados los cinco miembros del Consejo de Transparencia vacantes desde hace meses –y algunos años–”, Civio, 14 febrero 2019: <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2019/02/14/nombrados-los-cinco-miembros-del-consejo-de-transparencia-vacantes-desde-hace-meses-y-algunos-anos/>
- ²² Datos oficiales: Recursos contenciosos-administrativos contra resoluciones del ámbito de la Administración General del Estado del Consejo de Transparencia: <https://bit.ly/2lY3Wpz>
También reseñado en medios: “Los pleitos del Gobierno contra la transparencia”, El País, 3 marzo de 2019: https://elpais.com/politica/2019/02/14/actualidad/1550161328_836426.html
- ²³ A falta de una propuesta de Estado al respecto, la sociedad civil puso en marcha una iniciativa que está ofreciendo dicha información de forma irrestricta y gratuita, en formato de datos abiertos. Plataforma web para la consulta y el análisis del Boletín Oficial del Registro Mercantil (LibreBOR): <https://librebor.me/>

²⁴ “Acciones colectivas para acelerar el gobierno abierto”, Declaración de París para el Gobierno Abierto, 9 de diciembre de 2016: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paris-Declaration-for-Open-Government_collective-actions.pdf

²⁵ David Cabo (cofundador y director de la Fundación ciudadana CIVIO), entrevista de la investigadora IRM, enero 2019

III. Liderazgo y proceso multiactor

A finales de 2016, la Dirección General de Gobernanza Pública asumió las competencias de impulso y coordinación de la política de gobierno abierto. Su liderazgo supuso la consolidación de una nueva gobernanza del proceso de OGP al tiempo que mostró voluntad de involucrar a los gobiernos territoriales y a la sociedad civil en la cocreación del tercer plan de acción. En este sentido, uno de los compromisos del plan es la creación del Foro de Gobierno Abierto con paridad de actores gubernamentales y de OSC. No obstante, las OSC especializadas en la transparencia pública abogan por la inclusión de medidas de mayor calado, así como por una colaboración más efectiva con la sociedad civil, que actualmente se encuentra en el nivel de *involucrar*.

3.1 Liderazgo

En esta sección, se describe el liderazgo y contexto institucional de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) en España.

La evolución y fortalecimiento del liderazgo del proceso de OGP en España es una de las principales novedades del tercer plan de gobierno abierto. La Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP) es la entidad responsable de impulsar y coordinar el proceso de elaboración de los planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en España. Es el motor que promovió la consolidación de una nueva estructura de gobernanza en el marco de este proceso: una estructura más participativa y abierta a la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) así como a la coordinación interadministrativa.

Las competencias en materia de gobierno abierto fueron asignadas a la DGGP en diciembre de 2016, tras la constitución de un nuevo Gobierno, y cuando España debía comenzar con la formulación del tercer plan. Por ello la DGGP solicitó a OGP un cambio de calendario que le permitiera una mejor preparación del proceso de cocreación. Con esto, España prorrogó un año su tercer ciclo bienal y pasó al grupo de países que desarrollan sus planes de acción en los ciclos bienales de años impares.

La conformación de un nuevo equipo de Gobierno se cristalizó con la creación, en julio de 2017, de la Subdirección General de Gobierno Abierto¹. Lo anterior demostró el compromiso del Gobierno por un cambio en el liderazgo y un mayor impulso con el proceso de OGP. Asimismo es de subrayar que la DGGP experimentó un proceso de aprendizaje colaborativo durante la elaboración del tercer plan de acción, que fue valorado como positivo por la totalidad de los actores consultados que participaron en su diseño e implementación.

Tras el cambio del Gobierno y como resultado de una reestructuración ministerial aprobada por el Real Decreto 355/2018, del 6 de junio de 2018, la DGGP pasó de depender del Ministerio de Hacienda y Función Pública al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Se publicó con ello una segunda versión del tercer plan de acción, donde se recogen cambios en los plazos previstos para cuatro de los veinte compromisos, así como los cambios ministeriales surgidos tras el cambio de Gobierno y alguna subsanación de erratas de la primera versión. Estos cambios se recogen en el anexo 6 del citado documento sin embargo no modificaron la estructura, composición y funciones de la DGGP en materia de gobierno abierto, lo que la investigadora del IRM considera como una decisión acertada.

El fortalecimiento de la DGGP hizo posible atender una de las recomendaciones principales emitidas por el IRM² tres años antes que se refería a la “conformación de un órgano de interlocución y de coordinación intergubernamental para articular las estrategias y acciones de gobierno abierto que surjan en España”.

La capacidad de coordinación que posee dicha dirección general tuvo un impacto muy positivo en el organigrama de la Administración General del Estado (AGE), favoreciendo la interlocución y coordinación de las Unidades de Información y Transparencia (UIT)³ creadas por mandato de la Ley 19/2013 en cada uno de los Ministerios de la Administración General del Estado. Dichas unidades, además de estar especializadas en la gestión administrativa del derecho de acceso a la información y la publicidad activa, han asumido la labor de coordinación en materia de gobierno abierto⁴ y son denominadas informalmente Unidades de Gobierno Abierto y Transparencia (UGAT). Para ello cuentan con 17 Puntos de Contacto de Gobierno Abierto con rango de Subdirector General o similar en la AGE. Adicionalmente la Agencia Española de Protección de Datos y los organismos de Seguridad Social cuentan cada una con una Unidad de Información y Transparencia, a las que posteriormente se les añadió la competencia de coordinación en materia de gobierno abierto.

El compromiso de España con el proceso OGP debe seguir avanzando a través de la asignación de una partida presupuestaria específica para las actividades asociadas a la elaboración de los planes de acción. Actualmente se desconoce el presupuesto total asignado al proceso de OGP (acciones contenidas en el tercer plan más el personal dedicado a la coordinación e implementación del tercer plan). La asignación de una partida específica debe promoverse desde las instancias de decisión para lograr un liderazgo sostenible más allá del presente plan, así como para fortalecer la participación de los actores no gubernamentales que no dispongan de recursos. En esta ocasión, la DGGP asumió el liderazgo del 40% del tercer plan de acción (en ocho de veinte compromisos). Esto supone una carga de trabajo considerable para la entidad líder del proceso de OGP, encargada de impulsar y coordinar el proceso multiactor, y que además cuenta con recursos limitados.

Otro de los retos que enfrenta España es la falta de correspondencia entre las prioridades identificadas en el proceso de consulta para el desarrollo del plan de acción y las temáticas que se encuentran en desarrollo y/o debate en el seno del parlamento. Según el informe de valoración del primer periodo de propuestas ciudadanas⁵ :

“...toda una serie de propuestas presentadas se encuentran en estos momentos en sede parlamentaria, y deben ser debatidas en dicho ámbito, excediendo por ello del ámbito del ejecutivo y en consecuencia del futuro Plan de Gobierno Abierto”

Como consecuencia de lo anterior no se incorporaron al presente plan de acción algunos cambios legislativos relevantes para las políticas de gobierno abierto que preocupan a la ciudadanía y que las OSC del ámbito de la transparencia plantearon reiteradamente tanto en los periodos de consultas públicas habilitados para el diseño del tercer plan de acción, como en el trámite de consulta pública previa durante la tramitación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁶.

Estas demandas son:

- a) Mejoras en el ejercicio y garantía del derecho de acceso a la información pública,
- b) Regulación en materia de protección de denunciantes,
- c) Regulación y creación de un registro de *lobbies*,
- d) Reforzar las competencias del Consejo de Transparencia dotándole de poder sancionador y de inspección (mediante la modificación de la LTAIBG) y mejorar los procesos de rendición de cuentas de la Oficina de Conflictos de Intereses.

Por su parte, la DGGP manifestó que durante el periodo de desarrollo del plan de acción, el debate sobre las propuestas de reformas de ley se encontraba en tramitación parlamentaria excediendo ya del poder ejecutivo. Por ello, no se profundizó en aquellos temas que requerían modificaciones legislativas sino que se priorizó la incorporación de medidas tangibles y factibles en un plazo breve frente a aquellas más arriesgadas y con una perspectiva más incierta dada la inestabilidad política de ese periodo. Esta situación decepcionó a parte de los representantes gubernamentales, regionales y de las OSC implicadas en el proceso. También provocó que algunas OSC se plantearan su continuidad en el proceso de cocreación y su futura participación en la elaboración del cuarto plan si

persistía el mismo planteamiento gubernamental. La investigadora del IRM consultó a las OSC pro transparencia quienes afirmaron que los motivos expuestos por la DGGP no les parecieron suficientemente fundamentados, puesto que los planes de acción anteriores incorporaban medidas legislativas, como es el caso de la elaboración de la ley de transparencia⁷ o su desarrollo reglamentario.

Con todo, el equipo coordinador del proceso de OGP ha sido capaz de generar confianza y cuenta con el apoyo de los representantes del Foro de Gobierno Abierto. Incluso las voces más críticas valoran el impulso y liderazgo de DGGP en el proceso de OGP. En palabras de Helen Darbshire, Directora de Access Info Europe:

“¿Podrían hacer más y mejor? Tal vez, pero tenemos que entender cuál ha sido la situación cuando entraron y todo lo que han podido hacer y cambiar en los últimos dos años...Tienen una visión muy clara de cómo cambiar la Administración española desde dentro. Es nuestro papel desde la sociedad civil seguir empujando; vamos a exigir más coherencia en el próximo plan de acción y más medidas que vayan a tener impacto real. Tenemos que empujar al nivel político, porque hay límites en lo que pueden hacer desde la DGGP.”⁸

3.2 Proceso multiactor durante el desarrollo del plan de acción

En 2017, la OGP adoptó los “Estándares de Participación y Cocreación”, desarrollados para apoyar la participación y cocreación del plan de acción con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de OGP. Todos los miembros de OGP deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y evaluación de los planes de acción.

Además, los Artículos de Gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países o entidades deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están operando en cumplimiento del proceso de OGP. España no actuó de manera contraria al proceso de OGP⁹.

Por favor consulte el Anexo I para leer un resumen del desempeño de España en cuanto a la implementación de los Estándares de Cocreación y Participación en todas las fases del desarrollo del plan de acción.

Tabla [3.2]: Nivel de participación del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso OGP¹⁰. Este analiza el nivel de influencia que tiene el público en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deberían aspirar al nivel de *colaborar*.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
Colaborar	Hubo un diálogo constante y el público contribuyó a definir la agenda.	
Involucrar	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	✓
Consultar	El público tuvo la oportunidad de hacer aportaciones.	
Informar	El Gobierno ofreció información al público sobre el plan de acción.	
Sin consulta	No hubo consulta	

3.3 Foro multiactor

España no contaba con un foro multiactor institucionalizado para la elaboración del tercer plan, aunque sí creó un espacio ad hoc con representantes de entidades de la administración pública y de organizaciones de sociedad civil. En este sentido, el principal reto al que se enfrentaba el país, en este proceso de cocreación, era la puesta en marcha de un nuevo engranaje participativo para el diseño e implementación de dicho plan. El proceso iniciado durante las fases de preparación y de aprobación del plan, desarrollado en espacios ad hoc¹¹, desembocó en la creación del Foro de Gobierno Abierto durante el primer año de implementación.

La exigencia y reto de crear un “engranaje participativo”

La DGGP estableció como prioridad en su agenda garantizar que la preparación del tercer plan de acción tuviese un enfoque participativo, maximizando la participación y el debate durante la fase de diseño del mismo. En palabras de la Directora General de Gobernanza Pública:

“En diciembre de 2016 nos asignan las temáticas, acudimos a la cumbre OGP y solicitamos una prórroga para poder preparar un plan más participativo que el anterior... Teníamos claro que queríamos conformar un foro multisectorial que fuera paritario con representación de la Administración y de la sociedad civil...”¹²

En este sentido la Subdirectora General de Gobierno Abierto afirmó:

“Tuvimos muy en cuenta las recomendaciones del IRM sobre el anterior plan, pues este no había sido excesivamente participativo. La primera dificultad que afrontamos era identificar quiénes eran los actores de la sociedad civil, contactamos con Transparencia Internacional España, Access Info Europe y Civio... Advertimos también que las comunidades autónomas ya estaban organizadas a través de una red de comunidades autónomas (la red autonómica de participación). Ello nos vino muy bien para comenzar a preparar el plan sin tener la estructura formal pero creándola de una manera informal. Al final concluimos en la creación del foro.”¹³

Proceso colaborativo para preparar el Foro de Gobierno Abierto

Durante los meses de enero y febrero de 2017 la DGGP mantuvo contactos y reuniones para favorecer la participación de las distintas administraciones públicas (Administración

General del Estado, Autonómica y Local) en el tercer plan, así como de los representantes de las OSC.

Durante estas reuniones, la DGGP explicó el alcance de las nuevas funciones que había asumido en materia de gobierno abierto y transparencia así como su propósito de atender las recomendaciones del IRM sobre la participación en el diseño, seguimiento y ejecución del tercer plan de gobierno abierto¹⁴. Para ello realizó las siguientes actividades preparatorias:

- Diagnóstico de la situación de inicio del proceso
- Identificación de las iniciativas emprendidas en los ámbitos autonómico y local en materia de gobierno abierto, estructuras de participación formal e informal y plataformas de participación existentes en dichos ámbitos.
- Información sobre líneas generales del plan de trabajo para la aprobación del tercer plan, así como el anuncio de un nuevo plazo para presentar iniciativas e impulso a la participación de todos los representantes (gubernamentales y OSC).
- Propuesta de creación de una estructura de participación de los tres niveles de Administración (grupo intergubernamental) en materia de gobierno abierto y transparencia.
- Identificación de OSC y actores clave interesados que trabajan en el ámbito del gobierno abierto, y criterios de elegibilidad de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro que garanticen su representatividad.
- Solicitud de colaboración al Ministerio de Educación Cultura y Deporte y al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales para invitar a representantes del mundo académico, a catedráticos, profesores universitarios y expertos en gobierno abierto, transparencia y participación.
- Identificación de otras organizaciones representativas de intereses sociales y económicos, procedimientos de designación y participación, de cara a establecer un canal regular de comunicación entre Gobierno y sociedad civil, para favorecer su involucramiento en el diseño del citado plan y su participación en un foro multisectorial.
- Información al grupo de trabajo interministerial sobre el calendario orientativo del tercer plan, sobre las iniciativas presentadas en la consulta realizada en 2016 (organizada por el equipo anterior) e invitación a presentar propuestas para el nuevo periodo de consultas.

La creación de un foro multisectorial, inclusivo y paritario

Como resultado de los contactos iniciales sostenidos con las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas, se constituyó un grupo de cooperación interadministrativa, denominado Comisión Sectorial de Gobierno Abierto¹⁵ con representación de los tres niveles de Gobierno (que se analiza posteriormente como compromiso 1.2).

En las reuniones sostenidas con las tres organizaciones de la sociedad civil inicialmente identificadas (Access Info Europe, Civio y Transparencia Internacional España) se concluyó que la forma más objetiva para favorecer una concurrencia de organizaciones interesadas en formar parte del foro multisectorial era la organización de una convocatoria pública¹⁶. Esta tuvo lugar en febrero de 2017. Finalizado el proceso, las OSC (Titulares) seleccionadas fueron: 1. Access Info Europe; 2. Civio; 3. Transparencia Internacional España; 4. Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (ACREDITRA); 5. Transparencia Pública; 6. OpenKratio. (Suplentes): 1. Iniciativa Barcelona Open Data; 2. Archiveros Españoles en la Función Pública. En cuanto a los representantes académicos, se seleccionaron diez representantes con el apoyo de la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

De esta forma se conformó la estructura de gobernanza de gobierno abierto en España, paralelamente al proceso de cocreación de los compromisos del tercer plan de acción. Es por ello que no resulta fácil diferenciar ambos procesos, pues están muy relacionados pese

a ser independientes. Es importante reseñar que el Foro de Gobierno Abierto no ejerció un rol relevante en el proceso de cocreación, sino que fue resultado del mismo y constituye un compromiso dentro del presente plan.

Constitución del Foro de Gobierno Abierto

Posterior al periodo de desarrollo del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 (como parte de la ejecución de uno de sus compromisos), se creó el Foro de Gobierno Abierto¹⁷.

El 20 de febrero de 2018 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Orden HFP/134/2018¹⁸ por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto, con la finalidad de institucionalizar la colaboración y fortalecer el diálogo permanente entre las administraciones públicas y las OSC en materia de colaboración, transparencia, participación y rendición de cuentas. La Secretaria de Estado de Función Pública presidió la sesión constitutiva la cual tuvo lugar en mayo de 2018. Este foro multisectorial está estructurado en distintas instancias de participación, todas ellas con representación paritaria de actores gubernamentales y no gubernamentales: pleno, comisión permanente y grupos de trabajo. Paralelamente se estableció la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, órgano colegiado de cooperación interadministrativa, creado como espacio de interlocución técnico entre las administraciones territoriales (comunidades autónomas y entidades locales representados por la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP) y la AGE.

Por su parte, los procedimientos internos del foro, se sometieron a debate y se consensuaron previamente en distintas reuniones¹⁹ con las CCAA y con las OSC. Asimismo, están formalizados en su documento constitutivo, rigiendo supletoriamente la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. Adicionalmente, los procedimientos internos del foro habilitan la posibilidad de establecer normas complementarias para su organización y funcionamiento, aspecto que aporta flexibilidad de cara a las futuras necesidades de este espacio multisectorial. El Pleno del Foro de Gobierno Abierto se reunirá anualmente y la Comisión Permanente, su órgano ejecutivo, se reunirá con una periodicidad trimestral.

El Foro de Gobierno Abierto está compuesto por 64 representantes y su estructura preserva la paridad numérica (Administración-sociedad civil) asignando 32 vocales a cada parte. De los 32 vocales representantes de la sociedad civil en sesión plenaria, la mitad pertenecen a la academia, cuyos aportes al proceso son indispensables como parte de la sociedad civil. Sin embargo, existe una gran diversidad de organizaciones de la sociedad civil representativas de los intereses de la ciudadanía cuyos aportes podrían ampliar el alcance del contenido de las discusiones del foro.

3.4 Participación y colaboración a lo largo del desarrollo del plan de acción

A diferencia de los planes de acción anteriores²⁰, el tercer plan de acción de gobierno abierto marcó un punto de inflexión en relación al proceso de cocreación. En este periodo de desarrollo del plan (2016 y 2017) se promovieron las condiciones y espacios para una mayor apertura a la participación de la sociedad civil y otros niveles de Gobierno.

La creación y puesta en marcha del tercer plan de gobierno abierto, presentado el 27 de junio de 2017, se estructuró en tres fases:

- Fase I preparatoria
- Fase II de aprobación del plan y de constitución de un foro multisectorial
- Fase III de ejecución y evaluación del tercer plan

Como se comentó en el apartado anterior, durante la fase de diseño del plan la DGGP contó con la colaboración de los tres niveles de la Administración pública así como con las OSC que identificó inicialmente. Se sostuvieron una serie de reuniones previas en las que

se difundió la hoja de ruta para el tercer plan, así como la metodología a seguir para la implicación de los actores mencionados.

Algunas OSC y académicos desconocían cómo se había realizado la identificación de las primeras tres organizaciones consultadas en las reuniones previas al proceso de cocreación, y echaban en falta a algunos actores clave como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). A petición de las OSC, esta institución se incorporó posteriormente en el proceso de OGP como observador en el Foro de Gobierno Abierto (constituido después de la cocreación del plan de acción). Tampoco se involucró en el proceso a las instituciones regionales de transparencia, al Defensor del Pueblo estatal ni los defensores del pueblo autonómicos, competentes en la protección de los derechos de las personas, a pesar de su conocimiento de los problemas prácticos a los que se enfrenta la ciudadanía en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

A fin de realizar un proceso de selección de OSC transparente y objetivo, en febrero de 2017 se abrió una convocatoria pública para posibilitar la participación de otras OSC distintas a las seleccionadas inicialmente, a fin de integrarlas en el Foro de Gobierno Abierto.

Respecto a las oportunidades para la participación durante la elaboración del tercer plan de acción, se identifican tres momentos para la contribución de las OSC y la ciudadanía en general a través de un espacio participativo habilitado en el portal de transparencia estatal. En dicho espacio tanto administraciones públicas como ciudadanía y OSC tuvieron las mismas oportunidades para la participación:

- Julio-Septiembre de 2016: primer plazo de información pública para presentar propuestas para el tercer plan de acción²¹
- Abril de 2017: nuevo plazo de información pública para presentar propuestas para el tercer plan²²
- Mayo de 2017: redacción y plazo para realizar observaciones al borrador del tercer plan²³

Los plazos de consulta pública estuvieron habilitados durante un tiempo mínimo razonable, de al menos dos semanas. La retroalimentación se realizó a través de informes de valoración de las aportaciones recibidas²⁴ así como en reuniones posteriores con los actores que ya estaban involucrados en el proceso, aunque sin ofrecer respuestas individualizadas a cada propuesta. Se desconoce si se recolectaron datos sociodemográficos de la encuesta (sexo, edad, profesión, etc.), aspecto que puede resultar de mucha utilidad para fines estadísticos y evaluativos.

Con respecto al resultado del proceso de consultas públicas, las OSC entrevistadas por la investigadora del IRM, así como alguna comunidad autónoma, coincidieron en afirmar que sus aportes habían influido solo ligeramente en la toma de decisiones final. También coincidieron en que el diseño del tercer plan ya estaba, en gran medida, configurado por parte de la Administración General del Estado, por lo que la influencia de los participantes en el diseño de los compromisos fue limitada. Si bien es cierto que diez de los veinte compromisos del tercer plan guardan relación con alguna de las propuestas ciudadanas y con las recomendaciones del IRM, se podría haber diseñado los compromisos con mayor ambición y concreción de las medidas para cumplir con las expectativas de las partes. Esta sensación compartida hizo que algunos de los actores en el proceso de cocreación del tercer plan quedaran desencantados. Todas las OSC entrevistadas manifestaron que no hubo espacios para discutir en profundidad sus propuestas con los especialistas de las distintas temáticas en la AGE y así poder comprender y/o discutir la pertinencia o no de la inclusión de las medidas propuestas en el tercer plan.

No obstante, la valoración que las OSC otorgaron al proceso de diseño del tercer plan ha sido positiva, y reconocieron que se trata de una fase inicial para posibilitar una participación de mayor calado e influencia en el futuro. Todos los representantes entrevistados afirman que en los espacios de trabajo (pleno del foro, comisión permanente, grupos de trabajo y comisión sectorial para los tres niveles de Gobierno) pudieron observar,

debatir y generar recomendaciones. Por su parte, las OSC pro transparencia destacan que, al menos en este proceso de cocreación, su participación no tuvo el impacto deseado en la formulación final de los compromisos. Actores tanto de las mencionadas OSC como de algunas CCAA y academia comentaron que las reuniones sostenidas durante el proceso de desarrollo del plan de acción habían carecido de procesos deliberativos, echando en falta espacios de trabajo y de reflexión específicos. En este sentido, el nivel de influencia del público en el proceso de desarrollo del plan de acción fue de *involucrar* (ver Tabla [3.2]: Nivel de participación del público). Los representantes de Gobierno aclararon de qué manera integraron los comentarios del público mediante la publicación de los informes de valoración de las propuestas recibidas. Sin embargo, no hubo interlocución o diálogo con profundidad ni liderazgo compartido en la construcción del plan.

Las reuniones tuvieron lugar en la sede de la DGGP en Madrid. A petición de algunos actores se habilitó para dicha reunión la posibilidad de asistencia telemática. Este aspecto se consideró muy positivo, aunque susceptible de mejorar pues el sistema de videoconferencia no permite conexión a través de terminales con sistemas operativos de software libre. La convocatoria a las reuniones se hizo a través de correo electrónico con suficiente antelación, aunque los participantes entrevistados sostuvieron que en ocasiones no habían tenido tiempo para analizar la documentación enviada pero sí habían podido hacer aportes al orden del día de las convocatorias. Por ello sería de gran utilidad sistematizar los plazos para la convocatoria, envío de la documentación y actas posteriores.

La DGGP realizó y continúa realizando una gran labor de gestión documental, publicando en el apartado de gobierno abierto del portal de transparencia estatal toda la documentación relativa a la preparación, aprobación e implementación del tercer plan, marcando una diferencia cualitativa respecto a los periodos anteriores²⁵. Todas las reuniones están documentadas mediante notas informativas de sus actas, y sería también de gran utilidad añadir a las entidades participantes en las reuniones.

3.5 Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

España demostró avances y un buen desempeño en la articulación de actores de distintos niveles de Gobierno y de la sociedad civil, que desembocaron en la creación del foro multisectorial, una vez iniciado el plan de acción y siendo este uno de sus compromisos. El proceso de configuración del foro demostró la voluntad y compromiso del equipo de Gobierno de poner en marcha un nuevo engranaje participativo que incluyera a actores no gubernamentales.

Algunas áreas en las que España puede mejorar en relación a la coordinación intergubernamental y a la colaboración con la sociedad civil son las siguientes:

- Disponer de una estrategia de comunicación y difusión global del proceso de OGP y sobre los trámites de consultas públicas, a través de distintos canales (redes sociales y medios convencionales como periódicos gratuitos de gran difusión, cuñas radiofónicas, canales públicos de televisión, aplicaciones móviles, teléfono 060 de información de la AGE o los registros únicos para presentación documental de propuestas, etc.). Utilizar varios canales para realizar propuestas, además del portal de transparencia, permitiría dirigirse a distintas audiencias y podría incidir en el grado de participación ciudadana. En cuanto a los informes de valoración relativos a las consultas públicas, contienen algunas explicaciones de gran complejidad técnica, por lo que sería recomendable adaptar dicha información a un “lenguaje claro” o “lenguaje ciudadano” manteniendo el equilibrio necesario para no mermar su rigor técnico.
- Fortalecer la interlocución y coordinación de actores en el proceso de cocreación. En concreto, abordar las siguientes cuestiones:
 - Coordinación interna: En primer lugar, es necesaria la profundización del conocimiento de la metodología y herramientas de OGP por parte de la

Administración General del Estado. En segundo lugar, mejorar la interlocución directa entre los ministerios y las OSC, pues en el proceso de cocreación del tercer plan de acción la DGGP asumió el rol de interlocución con las entidades de la Administración central, sin dejar espacios de diálogo para aclarar aspectos técnicos entre las OSC y los ministerios. En este sentido, es preciso tener en cuenta que la motivación de los participantes en un proceso multiactor está fuertemente conectada con el grado de impacto que su participación puede alcanzar. Es necesario también incidir en la mejora de la coordinación interna de las OSC.

- Coordinación externa: Conviene fortalecer la comunicación y coordinación con actores externos al Foro de Gobierno Abierto tanto nacionales (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), autoridades regionales de transparencia, defensores del pueblo) como internacionales, a fin de coordinar temáticas, obtener recomendaciones técnicas especializadas y adoptar buenas prácticas de gobierno abierto de otros países miembros de OGP.
- Respecto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) sería enriquecedor fortalecer su rol dentro del foro, tal como ya se apuntó en su momento en el segundo informe de avance del IRM para el periodo 2014-2015²⁶.
- Facilitar el acceso a las reuniones del Pleno del Foro de Gobierno Abierto y de la Comisión Permanente para posibilitar la presencia de todos los actores del foro.

Para mejorar el desempeño en dichas áreas, la investigadora del IRM recomienda las siguientes acciones:

1. Asignar una partida presupuestaria específica para el proceso de cocreación de los planes de acción OGP. Esta partida permitiría:
 - Apoyo en la planificación estratégica del proceso de cocreación, previo al desarrollo de la estrategia de comunicación del proceso de OGP. Esta estrategia debe prever distintos niveles de información adaptada a los destinatarios con el fin de desarrollar soluciones tecnológicas que hagan posible una participación más amplia y de mayor impacto.
 - Mejorar el acceso a la participación de actores con pocos recursos, pero con alta capacidad de impacto en la ciudadanía.
2. Consolidar el Foro de Gobierno Abierto, a través de la revisión de la composición y representatividad de los actores, así como de las metodologías de trabajo y toma de decisiones en las distintas instancias del foro:

Respecto a la metodología de trabajo:

- Habilitar espacios específicos de trabajo y reflexión de los asuntos tratados en las esferas consultivas. Un ejemplo de ello es aplicar la dinámica de grupos de trabajo sobre metas específicas dentro de los compromisos para ir avanzando sobre el detalle de propuestas concretas a través de plataformas o documentos compartidos antes y después de las reuniones.
- Revisar la representatividad numérica de las organizaciones de la sociedad civil en el pleno y comisión permanente, distinguiéndola de la academia.

Respecto a la coordinación interna de actores:

- Continuar con el apoyo a las Unidades de Transparencia y Gobierno Abierto de la AGE, así como fomentar la coordinación entre ellas y con la DGGP. Las propuestas para mejorar la coordinación interadministrativa o interterritorial se exponen en relación al Compromiso 1.2 Comisión Sectorial de Gobierno Abierto.

- Aplicar criterios paritarios en la selección de los representantes del foro multisectorial, especialmente en la AGE y academia y en el resto de representantes, siempre que sus recursos lo permitan.
- Por su parte, las OSC deben mejorar su estrategia de coordinación a fin de afianzar el impacto de su participación y eficiencia, según sus áreas de especialización.

Respecto a la coordinación externa:

- Involucrar a los actores mencionados anteriormente, así como al sector privado²⁷ en este espacio de reflexión.
 - Reforzar la relación entre la entidad coordinadora del proceso de OGP y el CTBG, a fin de nutrirse mutuamente de la experiencia y conocimiento de ambas tanto en materia interpretativa de la ley de transparencia y derecho de acceso a la información, así como en estrategias de interlocución con las OSC.
 - Considerar la elaboración de un mecanismo de seguimiento y evaluación (por ejemplo, podría iniciarse de forma sencilla con la elaboración de encuestas *online*²⁸ hasta ir evolucionando a todo un sistema que contemple indicadores y resultados esperados).
3. Establecer conjuntamente (entre administraciones y sociedad civil) y poner en práctica la agenda de gobierno abierto para los planes de acción de OGP: configurar una estrategia consensuada de gobierno abierto, entre Gobierno y sociedad civil, que aporte coherencia, factibilidad y relevancia a los futuros planes de acción de España. Según determina OGP esto se lograría: “a través del establecimiento de objetivos claros acerca de los fines y el alcance del proceso, a fin de manejar las expectativas. Dichas reglas deben ser establecidas desde el comienzo y preferiblemente en conjunto con los participantes. Estas normas deben hacer el proceso más transparente y evitar decisiones arbitrarias.”²⁹ Para una mejora continua del proceso de OGP en España, se recomienda asimismo llevar a cabo incidencia en foros internacionales e inspirarse en las herramientas y metodologías desarrolladas por otros estados u organismos multilaterales³⁰.
 4. Lograr implicación política de primer nivel en el proceso de OGP, a fin de alcanzar la consolidación de una estrategia nacional que potencie las particularidades de nuestra realidad territorial. Para ello es altamente recomendable establecer mayores vínculos e implicación de tomadores de decisiones con capacidad de influencia en la agenda política, tanto central como territorial, que aporte coordinación y coherencia estatal en las políticas de gobierno abierto. Ello favorecería la aplicación de medidas de mayor calado, así como la implicación de otros poderes del Estado como el legislativo o judicial, afianzando de esta manera el compromiso de España con las políticas de gobierno abierto.

¹ La Subdirección General de Gobierno Abierto se creó en julio de 2017 a través del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, del 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

² Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Informe de Avance de España 2014-2015: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_2014-15_IRM.pdf

³ Unidades de Información y Transparencia, reguladas en el art. 21 de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/UIT.html

⁴ Las Unidades de Información y Transparencia asumieron competencias de coordinación en materia de gobierno abierto, a través de los Reales Decretos de desarrollo de estructura orgánica básica, elaborado para todos los Ministerios. Se facilita a modo de ejemplo el RD de estructura del Ministerio de Política Territorial y Función Pública: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-9858>

⁵ Extracto del informe de valoración de las primeras propuestas recibidas para la elaboración del tercer plan de gobierno abierto, 7 de abril de 2017:

“Como cuestión preliminar, debe tenerse en cuenta que toda una serie de propuestas presentadas se encuentran en estos momentos en sede parlamentaria, y deben ser debatidas en dicho ámbito, excediendo por ello del ámbito del ejecutivo y en consecuencia del futuro Plan de Gobierno Abierto. Nos referimos, en concreto, a todas aquellas cuestiones que han sido incluidas en la Proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes presentada en el Congreso de los Diputados el 23 de septiembre de 2016.”

⁶ Aportaciones realizadas al Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTtransparencia/ConsultaPublicaproyectoRDTtransparencia0.html

⁷ Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2012-2014:

http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:a6be5c83-6ad5-4679-a3e1-58c8b3c6b239/I_Plan_Accion_Espana.pdf

⁸ Helen Darbshire (Directora de Access Info Europe), entrevista de la investigadora del IRM, enero 2019.

⁹ Actuar en contra del proceso – El país no cumplió con el estándar de (1) *involucrar* durante el desarrollo o *informar* durante la implementación del plan de acción, (2) el Gobierno no reunió, publicó y documentó un repositorio en el sitio o página de la OGP, de acuerdo con los lineamientos del IRM .

¹⁰ “Espectro de Participación Pública de IAP2”, 2014

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

¹¹ Se denominan “espacios ad hoc” a los contactos y reuniones sostenidas durante la preparación de la hoja de ruta relativa a la aprobación del Tercer Plan de Gobierno Abierto 2017-2019, puesto que aún no estaba constituido el foro multiactor o multisectorial y sus grupos de trabajo. Nota informativa de las reuniones y contactos:

http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:41e6ef84-3d2f-4b42-8ae4-6d0ba051d574/Nota_Informativa_Fase_I_Actividad_1.pdf

¹² María Pía Junquera (Directora General de Gobernanza Pública), entrevista de la investigadora del IRM, diciembre 2018.

¹³ Isabel Moya (Subdirectora General de Gobierno Abierto), entrevista de la investigadora del IRM, diciembre de 2018.

¹⁴ Nota informativa sobre los contactos y reuniones sostenidas durante la preparación de la hoja de ruta relativa a la aprobación del tercer plan de gobierno abierto:

http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:41e6ef84-3d2f-4b42-8ae4-6d0ba051d574/Nota_Informativa_Fase_I_Actividad_1.pdf

¹⁵ Información relativa a la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ComisionGA.html

¹⁶ Hoja de ruta para la aprobación del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019, conteniendo la convocatoria para designar a las OSC interesadas en formar parte del diseño del plan:

<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:28e35b04-2d8f-4b64-95d3-e1991c058b44/HojaRutalIIIPlanGobiernoAbierto1.pdf>

¹⁷ Estas actividades no influyen en la determinación del nivel de influencia del público en el desarrollo del tercer plan de acción. Se incluye para destacar el proceso sostenido hacia la conformación del foro multiactor y será evaluado en el informe de implementación.

¹⁸ Orden Ministerial HFP/134/2018, del 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-2327>

¹⁹ Información relativa al Foro de Gobierno Abierto:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html

²⁰ Información respecto al primer y segundo plan de acción de OGP de España:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Planes-Accion-antteriores.html

²¹ En verano de 2016 se habilitó, por el equipo de Gobierno anterior, un primer periodo de consultas, recibiendo un total de 22 propuestas de la sociedad civil y 21 propuestas por parte de Ministerios, CCAA y FEMP:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/allIPlanAccion/AportacionesIIPlanGA.html

²² Nuevas aportaciones al Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019; se recibieron 9 aportaciones de las OSC con un total de 19 propuestas:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/allIPlanAccion/NuevasAportacionesIIPlanGA.html

²³ Observaciones recibidas al borrador del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/allIPlanAccion/ObservacionesBorradorIIPlanGA.html

²⁴ 1^{er} informe de valoración de abril de 2017 sobre el primer plazo consulta pública, correspondiente al Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019: http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:63cecaa1-0ea3-434b-b8e5-898647b60c3d/Fase%20I_Actividad%204_Informe%20de%20valoración.pdf

^{2º} Informe de valoración de mayo de 2017 sobre el segundo plazo de consulta pública, correspondiente al Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019: http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f214685c-74e3-4bb8-bd1c-3a933ce31ac6/2017_Informe_Valoración_Propuestas_Abril.pdf

Informe de valoración de las observaciones recibidas al borrador del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:708093a7-8d04-43f3-a6bc-08b4b11d8e29/informe-valoracion-20-06-2017.pdf>

²⁵ Toda la información sobre gobierno abierto está disponible aquí:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto.html

²⁶ Mecanismo Independiente de Revisión (IRM): Informe de avance de España 2014-2015: *“El CTBG es un órgano independiente del gobierno, y podría apoyar o liderar la articulación de un espacio regular en donde el Gobierno, las OSC, las entidades privadas y los ciudadanos pudieran conocer, dar seguimiento y desarrollar un debate informado respecto de la agenda en gobierno abierto, y en su caso, favorecer el desarrollo de propuestas de compromisos para su potencial inclusión en los próximos planes de acción.”*

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_2014-15_IRM.pdf. Ver recomendación sobre el rol del CTBG:

²⁷ Existen modelos exitosos de foros de colaboración público-privados, por ejemplo la factura electrónica:

<https://administracionelectronica.gob.es/ct/forofacturae#.XGGUosHPw2w>

²⁸ Modelo de encuesta *online* para evaluar las actividades y rendición de cuentas del Foro - Manual OGP para el diseño y administración de foros multisectoriales: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Diseno-y-Administracion-Foros-Multisectoriales.pdf>

²⁹ Modelos de toma de decisiones del Foro - Manual OGP para el diseño y administración de foros multisectoriales: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Diseno-y-Administracion-Foros-Multisectoriales.pdf>

³⁰ OGP Multidonor Trust Fund: <https://www.opengovpartnership.org/stories/ogp-multi-donor-trust-fund-beyond-business-usual-supporting-open-government-reformers>; OCDE: <http://www.oecd.org/governance/open-government.htm>

IV. Compromisos

Todos los gobiernos que participan en OGP desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos para un período de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo sus esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas actuales.

Los compromisos deben ser adecuados al contexto local y a los retos que enfrenta el país. Además, deben ser relevantes a los valores de OGP, como lo describen los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que firman todos los miembros de OGP¹. Los indicadores y la metodología para la evaluación del IRM pueden consultarse en el Manual de Procedimientos². A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave del IRM:

- **Verificabilidad:**
 - No es suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento se pueda verificar objetivamente en el proceso de evaluación?
 - Suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento se pueda verificar objetivamente en el proceso de evaluación?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. A partir de un análisis detallado del compromiso, las preguntas que permitirán determinar la relevancia son las siguientes:
 - Acceso a la información: ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información a la que el público tiene acceso?
 - Participación ciudadana: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades las capacidades del público para participar o influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades para asegurar que los funcionarios se hagan responsables de sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se aplicarán innovaciones tecnológicas, junto con uno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que tendría el compromiso en caso de que se cumpla. A partir del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental;
 - Establecer el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
 - Evaluar en qué medida el compromiso, de ser implementado, mejoraría el desempeño del Gobierno y solucionaría el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso. Se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.
- **¿Contribuyó a la apertura en el Gobierno?:** El objetivo de esta variable es medir si el Gobierno se transformó como resultado de la implementación del compromiso en las áreas relevantes a los valores de OGP, más allá de los entregables planteados en el plan. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.

¿Qué es un compromiso potencialmente estelar?

Un compromiso potencialmente estelar tiene más potencial para ser ambicioso y para ser implementado. Un buen compromiso describe claramente lo siguiente:

1. **Problema:** El compromiso plantea claramente cuál es la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, más allá de únicamente describir un problema administrativo o una herramienta. (Por ejemplo, “la asignación inadecuada de los fondos de los programas sociales” es un mejor planteamiento que la “falta de un sitio de internet”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del plan de acción? (Por ejemplo, “el 26% de los casos de corrupción judicial no se procesan adecuadamente.”).
3. **Cambio:** El compromiso identifica claramente cuál es el comportamiento que busca cambiar, más allá de identificar resultados intermedios (por ejemplo, “duplicar la tasa de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más sólido que “publicar un protocolo de respuesta.”).

Compromisos estelares

El indicador de “compromiso estelar” (🌟) debe tener una mayor explicación por ser de especial interés para los usuarios y es clave para promover mejores prácticas entre los países y entidades de la OGP. Los compromisos estelares son aquellos que son considerados ejemplares. Para ello, los compromisos deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: el diseño del compromiso debe ser **verificable, relevante** frente a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- Durante el periodo de implementación del plan de acción, el Gobierno debe lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso. La evaluación deberá calificarlo como **sustancial** o **completo**.

Esta variable se evalúa al final del plan de acción, en el “Informe de implementación del IRM”.

Resumen general de los compromisos

El Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 se enfoca en tres objetivos básicos, tal y como se indica en la web específica³:

- Primero, potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil procurando que las acciones de gobierno abierto respondan a necesidades reales de los ciudadanos.
- Segundo, asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la Administración (estatal, autonómica y local) para impulsar iniciativas conjuntas de gobierno abierto, acordes con la realidad del Estado español.
- Tercero, fortalecer los cimientos del gobierno abierto y sentar bases que permitan la adopción de medidas más allá del tercer plan.

Sus acciones están estructuradas en torno a cinco ejes: Colaboración, Participación, Transparencia, Rendición de cuentas y Formación, compuestos por 20 compromisos que son desarrollados a través de 223 actividades⁴.

¹ Alianza para el Gobierno Abierto: artículos de gobernanza, junio de 2012 (Actualizado en marzo de 2014 y en abril de 2015): https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

² Manual de procedimientos del IRM: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

³ Ver: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html.

⁴ El texto completo del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto está disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

EJE COLABORACIÓN

1.1 Creación de un Foro sobre Gobierno Abierto

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Constituir formalmente un foro multisectorial como espacio estructurado de consulta y debate, vinculado a la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, integrado por representantes de los tres niveles de Administración pública (Administración General del Estado, Autonómica y Local) y por representantes de la sociedad civil, para ser informado y debatir sobre el seguimiento y la evaluación del III Plan de Gobierno Abierto de España, promover propuestas de gobierno abierto más allá del plan, intercambiar buenas prácticas y difundir informaciones sobre las actividades y resultados de dicho foro.

Dicho objetivo general se desarrolla a través de las siguientes metas o actividades: 1. Identificación de actores de la sociedad civil 2. Constitución del Foro Multisectorial de Gobierno Abierto 3. Reunión constitutiva del foro. 4. Debate sobre organización y funcionamiento. 5. Creación de Grupos de Trabajo. 6. Celebración de reuniones de seguimiento del plan. 7. Información periódica a la sociedad civil sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del plan. 8. Consultas a la sociedad civil sobre los avances del plan. 9. Debate sobre la autoevaluación intermedia. 10. Toma de conocimiento de la evaluación intermedia. 11. Debate sobre la evaluación final. 12. Toma de conocimiento sobre la evaluación final del IRM, cumplimiento plan. 13. Balance del funcionamiento del foro.

Fecha de inicio: Junio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible en <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓	✓						✓				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					Evaluado al final del ciclo del plan de acción	

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

La configuración de un espacio para el diálogo y la cocreación supone un requisito básico¹ que todos los países de OGP deben cumplir y que cada Estado debe adaptar a su contexto nacional. España no contaba con este espacio de interlocución y coordinación multiactor y así fue transmitido por el IRM en sus informes relativos a los planes de acción anteriores². La puesta en marcha de este

foro supone, según el propio plan, un hito muy importante para impulsar la coordinación multiactor en el fortalecimiento de las acciones de gobierno abierto y asentar las bases para los futuros planes de acción. Por ello, la entidad coordinadora del plan de acción consideró incluir este requisito como un compromiso para afianzar su cumplimiento. Así pues, el compromiso se considera relevante con respecto a los valores del gobierno abierto, en particular para la mejora de la participación ciudadana.

Verificabilidad e impacto potencial

Tal como está redactado, el compromiso es lo suficientemente específico para ser verificable. Incluye actividades medibles con resultados claros.

Respecto al análisis de su impacto potencial, la implementación completa de este compromiso supondría un paso muy importante para transformar la práctica de cocreación de los planes de acción de gobierno abierto, con la participación de todos los niveles de Gobierno y de representantes ciudadanos, teniendo en cuenta que no existía previamente ningún mecanismo formal de participación en este ámbito. Coinciden en esta valoración los actores de la sociedad civil consultados³. Sin embargo varias voces advierten que para que el foro resulte útil deberá asegurarse que los representantes de gobiernos regionales y locales, y las OSC participantes, tengan poder y capacidad de influencia en el diseño de los planes de acción, mediante un funcionamiento fluido de los grupos de trabajo del foro. Además, se estima muy positiva la decisión de dotar al Foro de Gobierno Abierto de un marco jurídico formal, abierto a la configuración de normas internas propias.

En conclusión, la investigadora del IRM considera que el impacto potencial del compromiso plenamente implementado es transformador, en tanto configura una instancia participativa principal para impulsar la agenda de gobierno abierto.

Como se comenta en la sección anterior, se avanzó en la implementación del compromiso sobre el liderazgo y proceso multiactor. Este proceso se evaluará en el informe sobre la implementación del tercer plan de acción.

Siguientes pasos

No es necesario incorporar este compromiso como tal en el siguiente plan de acción una vez constituido el foro. Sin embargo, sería oportuno asegurar la utilidad de dicho foro aumentando su diversidad y representatividad, y fortaleciendo su rol en el diseño de los planes de acción. En ese sentido, se podría formular un compromiso relativo a los grupos de trabajo del foro.

A continuación se realizan algunas recomendaciones en relación con los grupos de trabajo del Foro de Gobierno Abierto. Estas instancias de participación son el motor de la implementación del plan de acción y poseen una metodología de trabajo flexible para adaptarse a las demandas del ciclo de acción de OGP. Tras recolectar la opinión de los actores entrevistados, la investigadora del IRM concluye que el foro conseguiría mejorar la operatividad de sus sesiones abordando estas cuestiones:

- Disponer de la documentación necesaria al menos una semana antes de las reuniones.
- Celebrar sesiones más reflexivas y deliberativas y menos de rendición de cuentas de lo implementado, pues dicha función ya se cumple satisfactoriamente con el tablero de seguimiento.
- Considerar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) utilizando plataformas de innovación abierta (tipo Ideascale) para someter a consideración y enriquecer las propuestas, y avanzar en las materias antes y después de las sesiones de los grupos de trabajo.

- La rotación alfabética de las OSC en los grupos de trabajo, propuesto por las propias organizaciones, se valora positivamente por la mayoría de participantes; sin embargo, este sistema puede perjudicar el conocimiento experto en cada caso. Por ello, en aras a mejorar la eficiencia de recursos y coordinación entre las OSC y teniendo en cuenta que el sistema de participación en los grupos de trabajo es flexible, se podría considerar un sistema mixto que combinara ambos criterios: rotación y conocimiento experto según el área de especialización e intereses de cada organización.

¹ Estándares de participación y cocreación de OGP: <https://www.opengovpartnership.org/est-ndares-de-participaci-n-y-cocreaci-n-de-ogp>

² Mecanismo Independiente de Revisión (IRM): Informe de avance de España 2014-2015 (segundo plan de acción OGP): http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_2014-15_IRM.pdf

Informe de avance de España 2012-2013 (primer plan de acción de OGP): https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_Final_2012_0.pdf

³ Actores de la sociedad civil consultados por orden alfabético: Pablo Conejo, ACREDITRA; Helen Darbshire, Directora de Access Info Europe; Fran Delgado, Presidente de ACREDITRA; María Emilia Gómez, Coordinadora del Gabinete Jurídico de CECU; Alba Gutiérrez, ex miembro de Access Info Europe; José Ramón Lozano, Secretario General de UNAE; Felix Ontañón, miembro fundador de OpenKratio; Juan Romero, miembro de OpenKratio; Manuel Villoria, miembro del Consejo de Dirección de Transparencia Internacional España y académico.

1.2 Comisión Sectorial

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Establecimiento de una red administrativa multinivel estable, con representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y de las entidades locales, para el diálogo, la participación...la cooperación multinivel para la identificación de problemas y la búsqueda de soluciones de forma colaborativa, para el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, así como para el desarrollo de proyectos e iniciativas conjuntas en materia de transparencia, participación, rendición de cuentas y otros temas de Gobierno Abierto ...mejora de los servicios públicos y al desarrollo de los derechos de los ciudadanos.

El objetivo general se desarrolla a través de las siguientes metas o actividades: 1. Constitución la Comisión Sectorial sobre Gobierno Abierto 2. Redacción de borrador de normas de organización y funcionamiento. 3. Aprobación de normas de organización y funcionamiento. 4. Diseño de un sistema de participación que permita la celebración de reuniones e interacción a distancia. 5. Creación de grupos de trabajo. 6. Participación en reuniones del Foro multisectorial sobre Gobierno Abierto. 7. Aprobación de iniciativas conjuntas sobre gobierno abierto. 8. Elaboración y aprobación del informe balance sobre cooperación en Gobierno Abierto.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible en <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓	Sin relevancia clara						✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

El presente compromiso se orienta a institucionalizar una instancia de interlocución y coordinación en materia de gobierno abierto entre las distintas administraciones del Estado: central o Administración General del Estado (AGE), administraciones autonómicas y locales. Desde la perspectiva del Gobierno, la creación de un espacio para la coordinación entre las distintas administraciones territoriales en temáticas clave para el gobierno abierto constituye una iniciativa ambiciosa. El fin de tal cometido es fomentar la comunicación y coordinación necesarias para lograr la

consolidación de una estrategia nacional coherente, inclusiva y respetuosa con nuestro universo territorial.

Para lograr estos fines, este compromiso busca:

- a) Constituir la Comisión Sectorial sobre Gobierno Abierto;
- b/c) Consensuar y aprobar unas normas de organización y funcionamiento propias de la Comisión;
- d) Diseñar un sistema de participación que permita la celebración de reuniones e interacción a distancia;
- e) Creación de grupos de trabajo sobre los ejes temáticos del tercer plan de acción
- f/g) Participar en reuniones del Foro multisectorial de Gobierno Abierto a fin de aprobar iniciativas conjuntas sobre gobierno abierto;
- h) Elaborar y aprobar el informe balance sobre cooperación en Gobierno Abierto.

Si bien se trata de una propuesta necesaria para la coordinación de las políticas de gobierno abierto entre los distintos niveles de Gobierno, no resulta clara su relevancia para los valores de gobierno abierto, tal y como están identificados en la metodología de OGP. A pesar de que la puesta en marcha de la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto muy probablemente coadyuvará al avance del derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, se trata de una medida orientada a la coordinación interadministrativa sin actividades de cara al público. Por ende, no toma en consideración la interacción con actores no gubernamentales ni busca crear mecanismos de obliguen al Gobierno a responder ante críticas de la ciudadanía para impulsar la rendición de cuentas, elementos imprescindibles en la configuración de las políticas de gobierno abierto.

No obstante, se trata de un espacio esencial para la interlocución y coordinación interterritorial, que necesariamente tiene que vincularse con espacios decisorios de primer nivel político. Según expresa una de las representantes autonómicas entrevistadas: “Llevamos tiempo solicitando una reunión de alto nivel para planificar la estrategia país de España en coordinación con las comunidades autónomas, para definir qué acciones podemos llevar en conjunto y qué recursos va a destinar el Estado” en materia de gobierno abierto¹.

Verificabilidad e impacto potencial

Tal como está redactado, el presente compromiso es valorado como suficientemente específico para ser verificable. Sus ocho metas suponen la realización de actividades comprobables a través de la documentación publicada de sus sesiones, así como por las experiencias contrastadas con sus participantes, por ejemplo: aprobación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión, diseño de un sistema de participación y creación de grupos de trabajo.

En cuanto a su impacto potencial, podría ser más significativo respecto del cambio en la práctica gubernamental, si dicha instancia de interlocución y coordinación tuviera atribuidas mayores competencias decisorias en tanto que órgano colegiado interterritorial. Sin embargo, según se deduce del texto del compromiso, sus competencias aparentemente se limitan al debate, intercambio de experiencias y desarrollo y seguimiento de iniciativas conjuntas entre entidades gubernamentales (competencias preestablecidas para los órganos de cooperación conforme a lo dispuesto en la ley 40/2015 de régimen jurídico de las Administraciones Públicas). Teniendo en cuenta la existencia de una red consolidada entre las comunidades autónomas (la Red Autonómica de Participación Ciudadana) en la que se abordan de manera conjunta los ejes del gobierno abierto, así como la Conferencia Sectorial

de la Administración pública, la implementación del compromiso es susceptible de tener un impacto potencial moderado en la coordinación entre niveles de Gobierno.

Siguientes pasos

Teniendo en cuenta las redes de coordinación y participación mencionadas y que el compromiso no es relevante de forma directa para los valores del gobierno abierto tal y como está diseñado, la investigadora del IRM sugiere no incluir este compromiso en el siguiente plan de acción. Sin embargo, podrían considerar acciones que:

- Conecten a la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto con la Red Autonómica de Participación Ciudadana, posibilitando encuentros conjuntos que armonicen las posiciones respecto a temáticas concretas dentro de los principios del gobierno abierto, como para nutrirse de la experiencia de la red autonómica y aplicar los aprendizajes generados por esta a la reciente Comisión Sectorial de Gobierno Abierto.
- Aprovechen el respaldo político de nivel ministerial otorgado a la Conferencia Sectorial de Administración Pública², para trasladar la toma de decisiones de aquellas medidas debatidas en la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto a éste órgano, dotando de estabilidad y vinculando la coordinación interterritorial en materia de gobierno abierto, aspirando de esta forma a la configuración de una estrategia coordinada en materia de gobierno abierto, entre los distintos niveles de Gobierno.

¹ Aitana Mas (Directora General de Transparencia y Participación, Generalitat Valenciana), entrevista de la investigadora del IRM, enero de 2019.

² La Conferencia Sectorial de Administración Pública es el órgano de cooperación interterritorial en materia de administración pública entre los tres niveles de Gobierno (estatal, autonómico y local). Su Reglamento de organización se aprobó en octubre de 2018 y dota a este organismo de competencias para el estudio, análisis y propuesta de medidas, estrategias, objetivos y directrices sobre materias relacionadas con las Administraciones Públicas: empleo público y formación de los empleados públicos, administración digital, organización administrativa y procedimientos y simplificación de cargas administrativas. Como novedad relevante, dicho reglamento introduce las materias de gobierno abierto como competencia propia de la Conferencia Sectorial:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-15724

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Organizacion/ambito-nacional.html#.XMGXs7tR02w

1.3 Promoción de la Red de entidades locales de transparencia y participación ciudadana

Nota editorial: Este compromiso tal como está formulado en el tercer plan, consta de seis metas. A fin de facilitar su evaluación, se decide la fusión de tres metas por su relación entre ellas. Las metas 1, 2, 4 y 5 conforman el bloque denominado “Consolidación de la red y fortalecimiento de capacidades”, mientras que las metas 3 y 6 se evalúan de manera independiente dada su entidad.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Promover la consolidación y el funcionamiento de la Red de entidades locales por la transparencia y la participación como instrumento para:

Pilotar la evolución de las tradicionales políticas de participación ciudadana locales hacia políticas de gobierno abierto. Generar un marco de intercambio que permita a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) representar, de forma sustentada y especializada, a la Administración local en la construcción de la estrategia global de gobierno abierto del país y facilitar el despliegue de los propósitos de otros gobiernos (Comunidades Autónomas) con el fin de alcanzar el máximo impacto social.

Dicho objetivo general se desarrollará a través de las siguientes metas o actividades: 1. Consolidación de la Red de Transparencia y Participación; 2. Asesoramiento a las entidades locales; 3. Sensibilización a la ciudadanía; 4. Capacitación (formación); 5. Intercambio y creación conjunta de herramientas en materia; 6. Comunidad de prácticas internacional (en el marco de CGLU).

Fecha de inicio: Junio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible en <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?							
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente			
TOTAL		✓	✓	✓					✓					Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				
I. Consolidación red y fortalecimiento de capacidades		✓	✓	✓					✓													
Meta 3. Sensibilización ciudadanía		✓	✓						✓													



Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Las entidades locales son los cauces inmediatos para promover la participación ciudadana. Sin embargo, la gran cantidad y diversidad de municipios que existen en España (8.131 entidades locales)¹ hace muy difícil una homogenización para su tratamiento. Son muchos los retos a los que se enfrentan los municipios, desde recursos limitados, déficit en el uso de mecanismos de participación y colaboración, hasta la gran diversidad y complejidad de la normativa aplicable en materia de transparencia y acceso a la información. Ello provoca que los municipios tengan en ocasiones dificultades para implantar las obligaciones legales y carezcan a su vez de potestades sancionadoras para su aplicación. Todo ello, unido a la falta de una estrategia de coordinación en materia de gobierno abierto entre los niveles de Gobierno y entre los diferentes gobiernos locales, hace muy pertinente y necesaria la consolidación de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación², Esto en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), como espacio de articulación entre gobiernos locales que permita construir estrategias institucionales más homogéneas, sencillas y eficientes para los ciudadanos.

El compromiso es considerado relevante a los valores de acceso a la información y participación ciudadana y las actividades de consolidación de la red (meta 1) son particularmente relevantes. Estas actividades consisten en la creación de espacios y herramientas conjuntas que promuevan la participación ciudadana y orienten una mejor comprensión y aplicación uniforme de la transparencia en las localidades. Por ejemplo, el Portal de Transparencia Local en la nube³ elaborado en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública puede tener un efecto directo en el acceso a la información, mientras que la producción de marcos legislativos comunes para propiciar la participación ciudadana y el buen gobierno, es relevante, aunque de manera indirecta, para crear y fomentar las oportunidades de participación.

Respecto a las actividades de sensibilización a la ciudadanía (meta 3), la investigadora del IRM considera positivo que sus acciones prevean una pluralidad de actores como público objetivo: comunidad educativa, funcionarios locales, académicos. Esto se valora como relevante para el acceso a la información. Sin embargo, se podrían optimizar dichas actividades de sensibilización añadiendo acciones para incentivar la participación ciudadana o el control social como manifestación de la rendición de cuentas pública.

Adicionalmente, el compromiso prevé numerosas actividades fundamentales para el fortalecimiento interno de la administración, como las asistencias técnicas, la formación a funcionarios o el intercambio de experiencias y la comunidad de prácticas internacional. Estas metas en particular, aunque sean condiciones necesarias para la integridad pública, no incluyen un componente de cara al público (que busque directamente mayor acceso a la información, espacios de participación ciudadana o mecanismos de rectificación ante el público). Sin embargo, el compromiso en su totalidad busca mejorar el acceso a la información y la participación ciudadana.

Verificabilidad e impacto potencial

En su globalidad, el compromiso es verificable por cuanto, en la mayor parte de las acciones propuestas (estudios y publicaciones, reuniones, formación, convenios, elaboración de reglamento, etc.), es posible comprobar que se hayan llevado a cabo. Sin embargo, unas son más específicas que otras a la hora de determinar el grado de cumplimiento o de éxito en el desempeño de la actividad. El compromiso se estructura en seis metas que podríamos denominar ejes de acción, pues contienen a su vez actividades concretas: la consolidación de la red (meta 1) las actividades de formación (meta 4) así como las de intercambio y creación conjunta de herramientas (meta 5). Todas ellas suponen productos concretos o acciones que son fácilmente verificables.

Sin embargo, la meta relativa al asesoramiento a las entidades locales (meta 2) así como la relativa a la comunidad de prácticas internacional (meta 6) tal como están redactadas son más inespecíficas. En el primer caso la puesta en marcha de un correo electrónico o la celebración de convenios con socios colaboradores no permiten concluir que proporcionarán asesoramiento a los municipios en la apertura del Gobierno. Lo mismo sucede con la meta 6, que se describe con poca concreción para poder ser verificable. No se aporta detalle de cuál será la contribución de los distintos foros internacionales y de qué manera estos contribuirán a mejorar las prácticas de gobierno abierto de los entes locales.

En relación al impacto potencial del compromiso, cabe señalar que las acciones formativas para empleados locales y cargos electos desarrolladas en colaboración con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y otros órganos de control y las OSC (meta 1) tienen un impacto potencial significativo para establecer un adecuado enlace entre políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana. Esto redundará en un aumento de la confianza en las administraciones públicas y una mejor comprensión de los principios de gobierno abierto. Es por ello que se le asigna un impacto potencial moderado. En palabras de Rafael Camacho⁴:

“el compromiso es útil para las entidades locales, puesto que les aporta herramientas muy valiosas elaboradas colaborativamente por personas expertas ...que se ponen a disposición de las entidades en abierto gratuitamente; además construye y facilita puentes de conexión entre las entidades, lo que favorece sin duda el aprendizaje mutuo y la mejora continua”.

La investigadora del IRM reconoce el valor de las herramientas generadas por la red y su potencial de aplicación a los retos diarios de las entidades locales, sobre todo en relación al acceso a la información. No obstante, el presente compromiso está limitado en su alcance por falta de información sobre cómo la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación podría aumentar el conocimiento y lograr su aplicación a través de medidas concretas que supongan una apertura del Gobierno local.

De ser implementadas, tal como se formulan las acciones asociadas a la meta 3 para mejorar la sensibilización de la ciudadanía desde el ámbito educativo, empresarial o social, podrían tener un impacto importante. Sin embargo, la investigadora del IRM considera que su impacto potencial es moderado, pues se podría incluir en su contenido la promoción de la participación ciudadana y el control social así como ampliar el público objetivo con actividades dirigidas a la ciudadanía en general.

La investigadora estima muy positiva la apuesta de la FEMP por el aprendizaje y enriquecimiento entre pares gracias del intercambio de experiencias con otros municipios y regiones de América Latina, a través de la creación de la Comunidad

de Prácticas Internacionales, a pesar de las consideraciones realizadas en relación a su relevancia y verificabilidad. Adicionalmente dicha iniciativa se asoció con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)⁵, organización mundial de representación local, y con el programa subnacional de OGP⁶ para el diseño conjunto de estrategias, objetivos, metodologías y mecanismos de difusión. Para ello se consideró el potencial de las entidades locales como lugares de oportunidad y motores para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y concretamente para para el logro de los Objetivos 11º y 16º de Desarrollo Sostenible⁷ (ODS).

Siguientes pasos

La consolidación de una red que articule a las entidades locales al tiempo que fortalezca sus capacidades técnicas para hacer frente a sus obligaciones legales en materia de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana y se nutra de experiencias internacionales, es una iniciativa que posee un importante potencial de impacto. Sin embargo debe plantearse de forma que resulte directamente relevante para los valores de gobierno abierto o, en otras palabras, que contribuya de manera tangible a mejorar el acceso a la información, la participación o la rendición de cuentas pública. En este sentido se recomienda que la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación plantee de cara al futuro acciones orientadas a lo siguiente:

- Adopción de prácticas y mecanismos concretos de acceso a la información, datos abiertos y reutilización de la información de utilidad para los desafíos diarios de los municipios. Un ejemplo de ello puede ser la formación encaminada a generar ordenanzas municipales de transparencia que se plasmen en experiencias piloto con capacidad de replicabilidad, o el fomento del aprendizaje entre pares y la sostenibilidad las herramientas ya creadas por la red: banco de buenas prácticas, guías para la apertura de datos, banco de datos con criterios interpretativos.
- Continuar con los esfuerzos divulgativos y de sensibilización de la ciudadanía, ampliando su contenido con acciones que promuevan la participación ciudadana y el control social como manifestación de la rendición de cuentas pública. Asimismo ampliar el público al que se dirigen las acciones de sensibilización, promoviendo con ello un mayor conocimiento e implicación de la ciudadanía que redunde en la construcción paulatina de una cultura de la integridad en España.
- Mejorar la interlocución entre la red de entidades locales con la existente Red Autonómica para la Participación Ciudadana, en funcionamiento desde 2016, a fin de nutrirse mutuamente y poder alinear una estrategia de coordinación en materia de gobierno abierto, entre los niveles de Gobierno.

¹ Municipios en España, Instituto Nacional de Estadística, 2019:

https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm

² También denominada informalmente: “Red de Transparencia y Participación”

³ Portal de la Transparencia en la nube para entidades locales, Centro de Transferencia de Tecnologías, Gobierno de España:

<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/transparencia/descargas#.XF1i18HPw2x>

⁴ Rafael Camacho es investigador de Novagob.Lab y editor del blog Transparencia en España. Es además miembro de ACREDITRA.

⁵ Organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, UCLG: <https://www.uclg.org/es>

⁶ España constituye una experiencia novedosa de participación multinivel al tener representación en los tres niveles de compromisos OGP: nacional, regional y local: <https://www.opengovpartnership.org/local>

⁷ Objetivos de Desarrollo Sostenible – Organización de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

1.4 Apoyo a iniciativas de Gobierno Abierto en el Exterior

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

La Declaración de París resultante de la 4ª Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), incluye, entre otros compromisos, el apoyo a otros países en sus reformas de Gobierno Abierto. En este sentido, se han seleccionado, a modo representativo, actividades a nivel internacional en 5 países de 2 continentes, que pretenden potenciar acciones para el fortalecimiento institucional en temas relacionados con Gobierno:

- Honduras: apoyar al Gobierno para el cumplimiento de compromisos para un Gobierno Abierto
- Panamá: Diseño y Elaboración del Plan Nacional de Responsabilidad Social Corporativa y Derechos Humanos
- Guinea Ecuatorial: Mejora del Sistema Nacional Estadístico
- Mauritania: Defensa de la promoción y la protección de los Derechos Humanos Marruecos: Consolidación de procesos democráticos y Estado de Derecho fomento de la participación ciudadana y desarrollo de servicios de calidad y proximidad a la ciudadanía.

Fecha de inicio: Febrero 2016 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible en <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)		Impacto potencial		Cumplimiento		¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?										
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓	Sin relevancia clara		✓					Evaluado al final del ciclo del plan de acción		Evaluado al final del ciclo del plan de acción							

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

La Declaración de París¹ resultante de la cuarta Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto apela a la acción colectiva para que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) establezcan mecanismos concretos de colaboración. Con esto impulsarían el gobierno abierto y establecerían reformas a nivel global, nacional y subnacional en tres áreas de prioridad política:

1. Transparencia, integridad y anticorrupción;
2. Desarrollo sostenible y cambio climático
3. Herramientas digitales comunes y desarrollo de capacidades,

sistematizadas en una “agenda de soluciones”² que se plasman en el documento: “20 acciones colectivas para acelerar el gobierno abierto”.

Las acciones seleccionadas como parte de este compromiso podrían ser relevantes para los contextos nacionales donde se desarrollan, pero al tratarse de acciones de cooperación internacional y no desarrollarse en el contexto nacional de España, el IRM no puede considerar su evaluación dentro de este informe.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso contiene cerca de 30 acciones que se desarrollarán en cinco países, lo que compromete su verificabilidad dada la metodología y capacidades del IRM. Algunas actividades son suficientemente específicas: elaboración de un protocolo de presupuestos participativos o tres auditorías sociales piloto, apoyo técnico para la redacción del Plan Nacional de Responsabilidad Social de las Empresas, dos seminarios sobre igualdad de género y tenencia de la tierra, documento de recomendaciones para el Estatuto de la Función Pública o la puesta en marcha de instancias de Equidad, género e igualdad de oportunidades. Por su parte otras acciones no determinan su alcance: cursos *online*, dos visitas de estudio a España y formación en ciencias estadísticas.

Se considera que el compromiso no tiene impacto potencial dentro del tercer plan de acción español, aunque su impacto en los países en los que se llevarán a cabo las acciones pueda ser sustancial.

Siguientes pasos

Las acciones presentadas forman parte de compromisos de España con la cooperación internacional al desarrollo. Son acciones que deberían seguir impulsándose por el Gobierno como eje fundamental de la agenda de acción exterior y su responsabilidad con el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Sin embargo, se sugiere continuar estas actividades fuera del marco de los planes de acción e incluir compromisos que se ciñan a los resultados de las consultas con ciudadanos y sociedad civil.

¹ Declaración de París para el Gobierno Abierto, 4ª Cumbre mundial OGP, 9 de diciembre de 2016: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-Summit_PARIS-DECLARATION_EN.pdf .

² “Acciones colectivas para acelerar el gobierno abierto”, Declaración de París para el Gobierno Abierto, 9 de diciembre de 2016: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paris-Declaration-for-Open-Government_collective-actions.pdf .

EJE PARTICIPACIÓN

2.1 Espacio Participativo web sobre Gobierno Abierto

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Mejorar la comunicación y el diálogo a partir de la publicación de información y la creación de un espacio común de seguimiento y participación del desarrollo del Plan de Acción de Gobierno Abierto.

Dicho objetivo general se desarrollará a través de las siguientes metas o actividades: 1 y 2. Diseño y desarrollo del espacio web de participación en el Plan de Gobierno Abierto; 3 y 4. Diseño, creación y prueba de cuentas en redes sociales; 5 y 6. Difusión, formación a unidades responsables de gobierno abierto y prueba; 7. Seguimiento del cumplimiento del plan y de la participación de la sociedad civil.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible en <https://bit.ly/2Wubeyk>

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?							
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente			
TOTAL		✓	✓	✓				✓						Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				
1. Tablero de seguimiento		✓	✓					✓														
2 Espacio participativo web		✓		✓				✓														
3 y 4. Diseño, creación y prueba de cuentas en RRSS		✓		✓				✓														
5 y 6. Difusión, formación a unidades responsables de gobierno abierto y prueba		✓	✓					✓														
7. Seguimiento del plan y de la participación de la sociedad civil		✓	✓					✓														

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Desde su puesta en marcha el 10 de diciembre de 2014, el portal de transparencia estatal www.transparencia.gob.es mejoró considerablemente, pues sus contenidos ganaron en claridad y su navegación es más intuitiva. Desde el IRM se reconoce que el Gobierno de España hizo suyas algunas recomendaciones incluidas en el Informe de avance del IRM para el periodo 2014-15¹:

“...[abrir] un espacio participativo en la web del portal de la transparencia, como un espacio virtual permanente de seguimiento y evaluación del proceso OGP, que tenga por hitos: a) Un tablero de control vinculado al avance de los planes de acción en gobierno abierto y los compromisos asumidos y sus avances. b) Fortalecer la transparencia del funcionamiento y uso del portal de la transparencia. c) Un programa de mejora continua del portal definido de forma participativa.”

Este compromiso proyecta diseñar y desarrollar un espacio web de participación, específico en materia de planes de acción de Gobierno Abierto, además de acciones de promoción en redes sociales, de formación, difusión y seguimiento. El espacio web que se prevé crear a partir de este compromiso está limitado a un tablero de control y a ofrecer herramientas web básicas de envío de comentarios.

El compromiso es relevante para el acceso a la información porque ofrece información sobre el desarrollo de las acciones de gobierno abierto. Al entrar en la sección de gobierno abierto del portal de transparencia es fácil localizar la etiqueta “Su opinión cuenta” a fin de animar a los usuarios a transmitir sus comentarios para mejorar el sitio web. De la misma manera, dentro de cada uno de los compromisos es posible enviar comentarios a través de un apartado fácilmente localizable. Sin embargo, en ninguno de los espacios habilitados se aporta información de quién procesará los cuestionarios enviados, así como si los participantes obtendrán respuesta ni por qué medio se contestará.

Es por tanto relevante respecto al acceso a la información, pero muy mejorable respecto del componente participativo, ya que así diseñado, se trata de un espacio de acceso a la información básico para hacer consultas. Para ser más relevante y ambicioso tendría que contener más elementos de interacción, permitiendo que dicha página web pudiese influir en un diálogo más fluido entre actores tanto dentro como fuera del Gobierno. De igual forma pudiese influir de una forma más visible en la definición de prioridades, en el debate sobre propuestas, el proceso de toma de decisiones en general, en el seguimiento y supervisión de las acciones implementadas o en su evaluación.

Otra de las medidas contempladas en este compromiso es la creación de cuentas en las redes sociales Facebook y Twitter. Actualmente las redes sociales son canales fundamentales para la difusión de información, para ejercer impacto social a través de acciones de incidencia o potenciar la interacción con el ciudadano. Se estima relevante para la participación ciudadana la configuración de cuentas en redes sociales. El estudio de las redes sociales como canales forma parte del objeto de estudio del siguiente compromiso 2.2 Observatorio de la participación.

Verificabilidad e impacto potencial

Algunas acciones del compromiso son verificables de forma objetiva porque contienen productos específicos: diseño y desarrollo del espacio web, diseño y desarrollo de cuentas en redes sociales. Las acciones de difusión y formación son

verificables pero menos específicas, así como tampoco lo es el seguimiento del cumplimiento del plan y la participación de la sociedad civil.

El diseño de este compromiso en su globalidad es relevante en materia de derecho de acceso a la información y su impacto potencial se valora como moderado, pues de ser implementado completamente podría impactar significativamente en cambios claros. No obstante, tienen una limitación de alcance respecto a cómo el Gobierno ofrece información pública (en este caso, información sobre el proceso de OGP en su conjunto). Sin embargo, respecto de los hitos en materia de participación ciudadana se valora con un impacto potencial menor, ya que no son ambiciosos, se centran en acciones basadas en redes sociales y en formularios para envío de información y, de ser implementados completamente, supondrían un cambio menor en la forma de interacción con la ciudadanía.

Respecto del hito vinculado al diseño, creación y prueba de cuentas en redes sociales, su implementación (en clave divulgativa) no implicaría por sí misma cambios mayores en las prácticas del Gobierno, en donde no sólo los esfuerzos divulgativos son recomendables para aumentar su impacto e influencia. Por esta razón, esta meta se valora con un impacto potencial bajo.

Siguientes pasos

Una estrategia de difusión es una herramienta necesaria no sólo para dar a conocer las iniciativas sino para saber por qué la ciudadanía no está enviando comentarios en el espacio habilitado. En el presente caso, la difusión se orientó a las unidades responsables de gobierno abierto y formación de usuarios.

En este sentido resultan interesantes las conclusiones del Banco Mundial sobre la participación ciudadana y el acceso a la información², las cuales estiman que el acceso a la información es necesario pero no lo suficiente para lograr una efectiva implicación ciudadana. Las tecnologías de la información y comunicación aplicadas a la participación ciudadana tienen un gran potencial de alcance a un coste limitado, pero a fin de lograr resultados la ciudadanía se debe integrar en su diseño.

La investigadora del IRM recomienda continuar con el trabajo iniciado para la mejora continuada del portal de transparencia estatal, haciendo hincapié en lo siguiente:

- Diseñar el espacio participativo web de forma interactiva, para lo cual no sólo es necesario un análisis previo de los actores (ciudadanía y OSC especializadas en protección de consumidores, transparencia y participación ciudadana), sino también de las tecnologías disponibles para la conformación de dicho espacio. Asimismo se extendería su alcance y uso para todas las entidades de la AGE.
- Diseñar una estrategia comunicativa del proceso de OGP, favoreciendo la difusión multicanal para informar a la ciudadanía sobre las iniciativas en curso en materia de gobierno abierto, así como de la posibilidad de contribuir al proceso de cocreación de los planes de acción.
- Habilitar otros canales para la participación como la puesta en marcha de un chat y el envío de SMS, entre otros, teniendo en cuenta la brecha digital existente en España. Otras experiencias europeas³ promueven la participación ciudadana a través de la multicanalidad.
- Facilitar información de contacto del Punto Nacional de Contacto de OGP en el apartado de gobierno abierto, del portal de transparencia estatal.
- Consultar con las CCAA que poseen lenguas cooficiales la necesidad de traducción de documentos esenciales.

¹ Mecanismo Independiente de Revisión (IRM): Informe de avance de España 2014-2015:
http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_2014-15_IRM.pdf

² “Marco Estratégico para la transversalización de la participación ciudadana”, Banco Mundial, 2014:
http://documentos.bancomundial.org/curated/es/266371468124780089/071652160_2014113450101112/additional/929570WP0Box380ategicFrameworkforCE.pdf

³ Página de atención al ciudadano del Gobierno finés: <https://www.publicserviceinfo.fi/en-US>

2.2 Observatorio de Participación – Fase diagnóstico y recomendaciones

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Llevar a cabo un diagnóstico de la situación de la participación en el ámbito público, tanto a través de órganos consultivos, como de los distintos mecanismos y herramientas de consulta, con el fin de identificar buenas prácticas y de áreas de mejora, para el desarrollo de estrategias de participación eficaces.

Cuádruple diagnóstico sobre la participación: Por un lado sobre los órganos consultivos, por otro, sobre el trámite de información pública, un tercero sobre los planes y programas públicos y, finalmente, sobre páginas webs y mecanismos electrónicos de participación en el ámbito de la AGE y de sus Organismos Públicos.

Fecha de inicio: Junio 2017 Fecha de término: Junio 2018

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
General		✓	✓	✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Hay un creciente interés en la participación ciudadana como herramienta para acabar con la desafección de la ciudadanía hacia las instituciones públicas y sus gobernantes.

Sin embargo, un estudio reciente sobre procesos participativos en el ámbito local en España desprende que: "...en la mayoría de las experiencias participativas llevadas a cabo, las tasas de participación no son muy altas. Generalmente, las personas o grupos que participan tienden a ser los mismos que ya participaban o que ya tenían voz. El gran reto por tanto es, que las personas y grupos que no participan lo hagan. Para ello se debe llevar a cabo un análisis previo de la población e intentar realizar estrategias encaminadas a que esos grupos o personas individuales que no participan lo hagan"¹.

El presente compromiso, tal como se describe en el plan de acción, busca elaborar un diagnóstico para: "poder medir el grado de participación de la sociedad en los asuntos públicos, el grado de eficacia de los mecanismos de participación existentes y de los medios disponibles."

Los cuatro estudios que componen el compromiso se orientan a elaborar un diagnóstico sobre la participación en las siguientes áreas:

1.- Órganos consultivos: Los resultados que arroje el estudio revisten especial importancia ya que según las partes entrevistadas: “hay gran número de órganos consultivos que carecen de contenido, algunos no se han llegado a constituir o se reúnen de forma tan esporádica que su impacto en la participación ciudadana no es relevante.” Asimismo afirman: “al no ser vinculantes sus decisiones, su eficacia siempre va a depender de la voluntad política de quien presida dicho órgano”. Resaltan la importancia de incidir en mejorar los argumentos de las decisiones adoptadas pues “la transparencia no es una mera formalidad, es una realidad”².

2.- Trámites de consulta en proyectos normativos: Las opiniones afirman que en la mayoría de las audiencias previas convocadas ante un trámite normativo, prácticamente no se reciben aportaciones ciudadanas. Generalmente participan organismos y sectores económicos afectados. Los representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) declaran que está en su interés cotejar entre las alegaciones realizadas en los trámites de audiencia y lo incorporado finalmente en los textos normativos. Sin embargo la ausencia de medios impide esta labor.

3.- Planes y programas públicos: Quizá esta instancia de participación sea la más desconocida, por lo que es necesario mejorar la difusión y el acercamiento de la administración a la ciudadanía.

4.- Redes sociales: Resultará asimismo de gran interés analizar el uso e impacto de estos canales de interacción y comunicación. Siendo relevante mejorar su estrategia comunicativa para llegar a todos los segmentos poblacionales, tanto a los jóvenes como a la población más adulta, sin ignorar la brecha digital existente en nuestra población. Por esta razón la participación ciudadana debe promoverse de igual forma por medios de comunicación tradicionales, como ya se ha expuesto reiteradamente a lo largo de informe.

El compromiso se valora como relevante para el acceso a la información ya que permitirá conocer qué espacios y/o herramientas de participación pública existen actualmente así como su efectividad e impacto. Los estudios diagnósticos permiten elaborar una línea de base e ir midiendo resultados a medio y largo plazo en el mapa de la participación pública estatal. Asimismo, se espera que posteriormente incidan en la planificación de acciones o susciten cambios en las herramientas y canales participativos existentes. El diagnóstico cuádruple podría aportar información relevante a la ciudadanía que desee participar en proyectos normativos, en órganos consultivos, en redes sociales o planes y programas de ámbito estatal. Por ello la investigadora del IRM valora que el compromiso tiene relevancia (aunque en menor medida) respecto a la participación ciudadana, dado que no es posible deducir una aplicación automática de las recomendaciones de los estudios en estrategias eficaces para una mejora en la participación.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso es verificable en la medida en que se podrá comprobar la publicación de los cuatro estudios diagnósticos y recomendaciones, y su posterior presentación y difusión.

Respecto al impacto potencial, la investigadora considera que este compromiso es un primer paso para sentar la base sobre la cual se podría mejorar la participación. Podría tener un impacto positivo aunque menor, pues el compromiso solo prevé la realización de los diagnósticos y recomendaciones derivadas, sin incluir un plan de implementación sucesivo que lleve al cambio en la práctica gubernamental en el área de participación pública en España. Queda pendiente conocer cómo las

propuestas derivadas de los diagnósticos serán consideradas o no y/o concretados efectivamente en cambios normativos, y recomendaciones de política pública orientadas al cambio en las instancias de participación que actualmente usa la Administración general del Estado. También está por conocer si se conformarán nuevas instancias participativas y cuáles serían sus objetivos, alcance y cobertura legal.

Siguientes pasos

El diseño de una metodología participativa sería la mejor herramienta para obtener un punto de partida sobre el nivel de participación y la efectividad de los canales y espacios habilitados para ello. La ciudadanía desempeña un papel fundamental para fomentar que las instituciones sean más transparentes, responsables y efectivas, así como en aportar soluciones innovadoras a los complejos desafíos del desarrollo. Es por esto que es necesario identificar qué tipo de participación contribuye más a los resultados para poder desarrollar un enfoque coherente y efectivo para la promoción de la participación ciudadana³. Por tanto, son indispensables la iniciativa institucional y los consiguientes recursos para posibilitar el diseño participativo de las mejores herramientas para llevarlo a cabo, así como el momento político propicio para que dicha participación pueda generar impacto.

La propia Constitución española en su artículo 9.2⁴ recoge el deber de los poderes públicos de facilitar la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social del país. Muchas de las leyes autonómicas⁵ de transparencia han incorporado la participación como parte de su articulado, buscando de esta forma la consecución de la participación activa de la ciudadanía como manifestación de la soberanía popular y contribuyendo con ello a la construcción de una identidad colectiva que conforme un espacio público avanzado frente a los retos que presentan las complejas sociedades actuales.

Por los motivos planteados, la investigadora del IRM considera pertinente continuar con la labor iniciada por este compromiso. El mismo contempla la posibilidad de configurar un “Observatorio sobre participación con objetivos más amplios e integradores y vocación de permanencia” como un resultado esperado en una ulterior fase no contemplada dentro del presente plan de acción. En esta línea, la investigadora recomienda lo siguiente de cara a los próximos planes de acción:

- Conocer, difundir y hacer uso de las recomendaciones obtenidas en este cuádruple diagnóstico sobre la participación, a fin de diseñar de manera participativa con la ciudadanía, las OSC especializadas en la materia y con las entidades de la Administración española, una agenda estratégica para el fortalecimiento de las instancias participativas de toda la AGE. Esto incluye conformar espacios participativos específicos dentro del observatorio, orientados a debatir y definir mejoras a las instancias evaluadas existentes, tanto como considerar la conformación de nuevas instancias participativas. Si finalmente no se llegara a configurar dicho observatorio, sería necesario planificar estrategias alternativas para poner en práctica de forma participativa las recomendaciones que se desprendan de los estudios.
- Evaluar las metodologías llevadas a cabo para la realización de este cuádruple diagnóstico. Tal como se desprende de un estudio sobre la participación pública en España⁶, la evaluación puede arrojar luz sobre algunos sesgos que no se habían contemplado previamente, o sobre cómo se puede mejorar el proceso en una segunda etapa. Es recomendable realizar dicha evaluación de una manera participativa y transparente en todas sus etapas, incrementando así sus posibilidades de éxito.

- Introducir un enfoque centrado en los destinatarios de los espacios y herramientas de participación, a la hora de plantear la estrategia de difusión planificada, respecto al tipo de información y canales para su puesta en práctica^{7, 8}.
- Pese a que existen iniciativas ciudadanas⁹ respecto de este tema, en España no se ha contemplado avanzar hacia una regulación estatal que incluya en una sola norma los distintos mecanismos de participación ciudadana directa, que revise las actuales Leyes Orgánicas de Referéndum e Iniciativa Legislativa Popular y que sirva como marco de referencia para las distintas legislaciones autonómicas y locales. De esta manera brindaría cobertura a otras instancias o mecanismos de participación. Así pues, teniendo en consideración las recomendaciones arrojadas por el cuádruple diagnóstico de la participación, se recomienda valorar la pertinencia de formular un marco jurídico de alcance estatal que regule la participación ciudadana y armonice las prácticas en el país en cuanto a: garantías, espacios, herramientas, tipos de participación, etc.

¹ “Experiencias de participación ciudadana en España. Resultados y límites”, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), Gemma Jiménez Romera e Inés Parra Romero, septiembre de 2017:

http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/abs_522_150426014_7ExperienciasdeparticipacinciudadanaenEspaa.Resultadosylimites.GT2017-20.pdf

² Entrevista de la investigadora del IRM a varios representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios CCU, enero 2019.

³ “Marco estratégico para la transversalización de la participación ciudadana”, Banco Mundial, 2014: <http://documents.bancomundial.org/curated/es/266371468124780089/pdf/929570WP0Box380ategicFrameworkforCE.pdf>

⁴ Constitución Española, Artículo 9.2º: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.*

⁵ Comunidades autónomas que han incluido la participación ciudadana dentro de su normativa de transparencia: Aragón, Castilla y León, Murcia y Valencia.

⁶ “Experiencias de participación ciudadana en España. Resultados y límites”, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), Gemma Jiménez Romera e Inés Parra Romero, septiembre de 2017:

http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/abs_522_150426014_7ExperienciasdeparticipacinciudadanaenEspaa.Resultadosylimites.GT2017-20.pdf

⁷ El enfoque centrado en el usuario se basa en los siguientes principios: 1. Entender las necesidades de los usuarios en sus contextos; 2. Involucrar a los usuarios en el proceso de diseño de una solución y 3. Estandarizar rápidamente para validar lo que funciona. “Design thinking for Public Service Excellence”, Global Center for Public Service Excellence, United Nation Development Program:

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GCPSE%20Design%20Thinking%20Summary.pdf>

⁸ Ejemplos de la aplicación de un enfoque centrado en el usuario:

Medición de datos abiertos, OGP: <https://www.opengovpartnership.org/resources/user-centred-methods-measuring-value-of-open-data>

Formaciones para funcionarios británicos: <https://designnotes.blog.gov.uk/events-and-training-in-the-user-centred-design-community/>

Uso del enfoque en la Agencia de desarrollo británica (DFID): <https://diytoolkit.org/using-human-centred-design-at-dfid/>

⁹ Véase el proyecto de Ley Orgánica reguladora de la participación política ciudadana directa y su propuesta estratégica de inserción y avance en:

<https://www.osoigo.com/es/procesos/ley-organica-reguladora-de-la-participacion-politica-ciudadana-directa.html>

2.3 Presupuestos participativos

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Facilitar la incorporación de la ciudadanía a ese proceso de toma de decisiones sobre los presupuestos regionales. (Región de Murcia). Los Presupuestos Participativos son una herramienta de participación ciudadana y democracia participativa, cuya finalidad es facilitar a la ciudadanía que puedan decidir el destino de una parte de los recursos públicos.

El compromiso contiene las siguientes metas: 1. Identificación de los programas presupuestarios afectados en los Presupuestos Participativos para 2018. 2. Preselección de propuestas de actuación con los agentes sociales y sociedad civil. 3. Consulta pública en línea para la priorización de las propuestas de actuación preseleccionadas. 4. Informe de decisión de las propuestas de actuación, sobre la base de los resultados de la consulta. 5. Incorporación a los Presupuestos Generales de la CARM las propuestas de actuación adoptadas (proyectos de inversión). 6. Seguimiento público sobre la ejecución de los proyectos. 7. Presupuestos participativos para 2019.

Fecha de inicio: 2018 Fecha de término: 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible en <https://bit.ly/2Wubeyk>

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓	✓	✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Los Presupuestos Participativos son una herramienta que se ha asentado con fuerza en España en distintos contextos locales¹. Según la web divulgativa www.presupuestosparticipativos.com:

“La historia de los presupuestos participativos arranca en Porto Alegre a finales de los años 80. Tomó fuerza en América Latina en los últimos años del SXX hasta alcanzar un reconocimiento internacional. En España el presupuesto participativo desembarca en el año 2001 en pequeños municipios de Andalucía... Las elecciones locales de 2015, supusieron un impulso definitivo de esta herramienta de planificación de gasto público y

*metodología para la dinamización de la participación ciudadana en los asuntos públicos municipales*².

Su eje fundamental es decidir a qué se destinan los recursos públicos al mismo tiempo que configuran nuevos espacios de participación, de profundización y práctica de la democracia directa, normalmente en el contexto local. Tratan en definitiva la apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía.

En el tercer plan de acción se reconoció a los presupuestos participativos de la Región de Murcia como buena práctica de participación ciudadana. Se trata del único compromiso incluido en este plan que será desarrollado a nivel subnacional, por una comunidad autónoma. De esta forma, la política regional murciana de buen gobierno se suma al tercer plan de gobierno abierto. Sin embargo, es importante indicar que las acciones planificadas en este compromiso se limitan a la comunidad autónoma uniprovincial de Murcia.

El compromiso identifica como dificultad la falta de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones regionales. Por esa razón es relevante para la participación ciudadana de esa región, porque flexibiliza las relaciones entre la ciudadanía y las administraciones, favorece que los ciudadanos conozcan mejor la gestión municipal, articula redes ciudadanas y genera un mejor conocimiento de las ciudades y sus problemas. A través de mecanismos formales, permite a los murcianos determinar el destino de una parte del presupuesto público. De igual manera contribuye a mejorar la transparencia: los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer el presupuesto para cada una de las áreas de Gobierno, lo cual les permitirá ejercer control ciudadano sobre los responsables de las medidas y en última instancia maximizar la eficiencia de los recursos públicos.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso es verificable porque las metas consecutivas son suficientemente claras y específicas para determinar su realización: identificación de partidas presupuestarias afectadas en 2018, selección de propuestas, consulta pública en línea, informe de decisión e incorporación de los proyectos de inversión. El seguimiento público de la ejecución de los proyectos, actividad de cierre del ciclo de elaboración de los presupuestos participativos, es menos específica pues no se detalla cómo se llevará a cabo dicho seguimiento ni quién participará en él. Tampoco especifica en qué consistirá la última actividad del compromiso Presupuestos Participativos para 2019.

El compromiso reuniría las condiciones para poder tener un impacto potencial transformador si la herramienta y su experiencia de implementación trascendieran su aplicación a otros contextos más allá de la Región de Murcia. Sin embargo, el presente plan de acción aborda preferentemente acciones de carácter nacional o interterritorial, que se apliquen simultánea o sucesivamente en distintos ámbitos regionales del país. Para que este compromiso pudiera tener mayor impacto, su diseño podría haber incorporado una segunda fase de aplicación de lecciones aprendidas a otras regiones o incluso planificar su aplicación a alguna partida de los presupuestos generales del estado. En el presente caso, el impacto potencial del compromiso se considera menor, al tener un alcance limitado a una sola región uniprovincial.

Siguientes pasos

El proyecto de presupuestos participativos en la Región de Murcia está suficientemente consolidado para seguir desarrollándose de manera autónoma, en

su contexto regional. No se recomienda la inclusión de una medida de alcance exclusivamente regional en el próximo plan de acción de OGP.

Los presupuestos participativos son un proceso complejo. De ser realizados correctamente, suponen una nueva forma de toma de decisiones que puede modificar positivamente la gobernabilidad, pudiendo convertirse en un antídoto contra la desafección ciudadana. Teniendo en cuenta el potencial de los presupuestos participativos para acercar los gobiernos a los ciudadanos, la investigadora de IRM recomienda:

- Si se opta por incluir una medida sobre presupuestos participativos en el próximo plan de acción de OGP se debe diseñar tomando en cuenta la implicación de varias regiones y/o municipios enmarcados en un proceso de coordinación interterritorial y/o en un aprendizaje colaborativo entre pares. Debe ser una acción que se aplique simultánea o sucesivamente en distintos ámbitos geográficos del país donde las regiones más experimentadas puedan transferir aprendizajes a aquellas regiones o municipios que deseen implementar esta herramienta. Se trataría, en definitiva, de diseñar una estrategia para que desde la AGE se impulse y acompañe en la implementación de presupuestos participativos a las restantes CCAA.
- Asimismo, si se desea dar un salto cualitativo en cuanto a participación ciudadana de ámbito nacional se debe estudiar la posibilidad de instaurar de forma piloto un sistema de presupuestos participativos. Para ello se debe definir una nueva partida presupuestaria dentro de los presupuestos generales del Estado, o un monto o porcentaje dentro de alguna partida existente para que el destino de la misma sea decidido participativamente. En ese sentido sería imprescindible abrir un proceso de consulta con la ciudadanía y las OSC sobre qué aspectos serían los más adecuados o tendrían mayor impacto, en el marco de las competencias actuales de la AGE, así como definir las normas de participación e identificar la solución tecnológica más adecuada para poder implementarlo.

¹ “Mapa de los presupuestos participativos en el Estado español”, Municipios por una democracia participativa, 2 de enero de 2017: <https://presupuestosparticipativos.com/2017/01/02/los-presupuestos-participativos-en-el-estado-espanol/>

² Colectivos Preparación y Elkar Consulting, www.presupuestosparticipativos.com. Ver Historia de los presupuestos participativos: <https://presupuestosparticipativos.com/historia-de-los-presupuestos-participativos/>

2.4 Participación de los jóvenes en políticas públicas

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Participación de los jóvenes en la vida democrática y fomentar el debate sobre las bases de las políticas europeas de juventud a través de las deliberaciones a nivel nacional entre jóvenes y responsables de estas políticas.

El compromiso consiste en involucrar a jóvenes españoles en las actividades previstas en el VI ciclo de Diálogo Estructurado desarrollado entre julio 2017 y diciembre 2018. Comprende cuatro consultas (dos regionales y dos nacionales) a la juventud española así como la participación en reuniones internacionales de jóvenes europeos, que llevarán sus conclusiones al Consejo europeo a fin de incidir en las políticas comunitarias de juventud.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Diciembre 2018

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓		✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Las acciones propuestas se insertan en una iniciativa de la Unión Europea, el Diálogo Estructurado en el marco del proyecto Erasmus+ financiado por la Comisión Europea¹.

Los jóvenes, así como la infancia, son actores que tradicionalmente no se han tenido en cuenta a la hora de planificar políticas, ni siquiera para aquellas en las que son el público objetivo. La desafección o falta de confianza en las administraciones es aún más acuciante en la sociedad juvenil europea. Es necesario conducir acciones para: "...animar a los jóvenes y dotarlos de los recursos necesarios para que se conviertan en ciudadanos activos, agentes de solidaridad y cambio positivo inspirados en los valores de la UE y en una identidad europea"².

Es por ello que para fortalecer una participación ciudadana más inclusiva y para sentar las bases de la ciudadanía del futuro, la promoción de la participación de jóvenes para la coordinación de las políticas de juventud a nivel europeo es importante.

Partiendo de estas premisas, el compromiso consiste en tomar parte en las actividades previstas por el VI Ciclo de Diálogo Estructurado que se desarrollará de julio 2017 a diciembre 2018. Entre sus actuaciones cabe mencionar dos consultas nacionales a los jóvenes, lo que supone que el compromiso es relevante para el valor de la participación ciudadana. No obstante, la mayor parte de las actividades (reuniones) se desarrollan fuera del país o consisten en la formación de un grupo reducido de jóvenes, por lo que la relevancia para el avance del gobierno abierto en España es menor.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso es verificable en la medida en que varias actividades derivan en productos concretos (participación en encuentros europeos, formación, consultas públicas a los jóvenes) o tienen una fecha concreta de realización.

Sin embargo, el impacto potencial que se le asigna a dichas medidas es menor: si bien las propuestas de los jóvenes, canalizadas a través de este Diálogo Estructurado, sirven para producir recomendaciones que impactan en última instancia en las políticas europeas, el número de jóvenes que conocen y participan en este proyecto es muy reducido. Adicionalmente el compromiso no está dirigido específicamente a mejorar la apertura del Gobierno en España.

Siguientes pasos

Las acciones que configuran el presente compromiso forman parte de la política europea de juventud, desarrollada a través de proyectos específicos como lo es Erasmus+. Dicho proyecto está lo suficientemente consolidado para desarrollarse de manera independiente a un plan de acción nacional. En este sentido no se recomienda la inclusión de una medida de este tipo en el próximo plan de acción de OGP.

La investigadora del IRM en este sentido recomienda:

- Proponer y diseñar participativamente una estrategia de juventud y gobierno abierto en colaboración con el Instituto de la Juventud INJUVE, el Consejo de la Juventud Española (CJE), así como los organismos de juventud de las comunidades autónomas españolas, cuya implementación tenga alcance nacional y de la que se desprendan acciones y políticas concretas para la juventud española.

¹ Página web del proyecto Erasmus+ en España: <http://www.erasmusplus.gob.es>

² Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027, Consejo de la Unión Europea, 27 de noviembre de 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14944-2018-INIT/es/pdf>

EJE TRANSPARENCIA

3.1 Mejora del Portal de Transparencia y el Derecho de Acceso

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Reforzar la transparencia mediante el diseño y ejecución de un plan de mejora del actual portal de transparencia, ampliando y mejorando la calidad de la información y su accesibilidad cognitiva y simplificando y facilitando el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos.

El compromiso contiene las siguientes metas:

Mejoras del Portal-Publicidad Activa: 1. Análisis necesidades mejoras del Portal. 2. Diseño de un plan de mejora que incluya al menos: a) redefinición de la arquitectura de la información b) ampliación de la información c) mejora de la calidad de la información d) espacio para la participación ciudadana. 3. Implantación y seguimiento del plan. 4. Plan estratégico de difusión: diseño e implantación. 5. Formación sobre el portal. 6. Presentación del plan de mejora.

Facilitar el ejercicio del derecho de acceso: 7. Nuevo mecanismo de identificación para ejercer el derecho de acceso. 8. Apertura del derecho de acceso a otros canales: App móvil y redes sociales (meta eliminada en la actualización del tercer plan, julio de 2018.)

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
TOTAL		✓	✓					✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					
I. Plan mejora portal transparencia – Publicidad activa		✓	✓					✓											
2.Simplificar y facilitar ejercicio del Derecho de Acceso a la Información		✓	✓			✓		✓											

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Como ya se mencionó en el compromiso 2.1, el portal de transparencia estatal ha mejorado considerablemente desde su puesta en marcha. La investigadora del IRM reconoce que el Gobierno de España hizo suyas algunas recomendaciones relacionadas con ello que se habían incluido en el Informe de avance del IRM para el periodo 2014-15.

El presente informe analiza la versión actualizada del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019, presentada en junio de 2018, la cual introduce una actualización de las fechas de implementación, que afectan a algunos compromisos de este plan, incluyendo este¹. La actualización de dicha meta afecta de manera significativa al objetivo principal del presente compromiso: “Simplificar y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a los ciudadanos” teniendo en cuenta que buena parte de las propuestas ciudadanas recibidas durante los dos periodos de consultas públicas, apuntaban a la necesidad de simplificar el ejercicio de este derecho, relevante para el valor de acceso a la información pública y cuyo impacto potencial se ve también afectado por esta actualización.

Además, la segunda versión del tercer plan de acción elimina la meta 8, Apertura del derecho de acceso a otros canales: *app* móvil y redes sociales, aclarando: “la apertura del derecho de acceso a otros canales se retrasa *sine die*, por la nueva estrategia establecida por la Secretaría General de Administración Digital, de converger hacia un gestor completo para la tramitación electrónica de los expedientes que se inician en la sede electrónica.”²

Verificabilidad e impacto potencial

El presente compromiso contiene dos ejes de acciones y/o metas, ambas verificables en su mayoría y relevantes para el derecho de acceso a la información. Adicionalmente, habilitar mecanismos que faciliten y simplifiquen el derecho de acceso, se considera también relevante como medida tecnológica y de innovación. Respecto a la verificabilidad del compromiso, la investigadora considera que la mayor parte de las metas describen procesos de mejora del portal que son contrastables en el sitio web. Sin embargo, el compromiso contiene otras metas menos específicas como la mejora de la calidad de la información (meta 2.c) sin aportar mayor detalle sobre qué se entiende por información de calidad o el resultado concreto al que se quiere llegar con la implementación de esta meta. Se prevé también la realización de una formación sobre las mejoras del portal (meta 5) sin especificar a quién estará dirigida dicha formación.

El diseño del presente compromiso contiene, en su objetivo principal, la mejora de la accesibilidad cognitiva, no habiéndose podido verificar el diseño de las acciones concretas dirigidas a tal fin. Las mejoras del portal propuestas, de ser completamente implementadas, podrían tener un impacto potencial menor dado que el compromiso, tal como está diseñado, aborda metas asociadas a procesos de mejora continua que por definición dan continuidad a iniciativas de apertura ya puestas en marcha. Aunque relevantes, los planes de acción deberían incluir compromisos novedosos y ambiciosos, y no acciones de mejora continua que, si bien son relevantes, no transforman la práctica gubernamental preexistente.

El segundo eje de acciones y/o metas que compone este compromiso se orienta a “Facilitar el ejercicio del derecho de acceso”. Una buena parte de las propuestas ciudadanas recibidas³ se orientaban a garantizar y facilitar el derecho de acceso a la

información. En este sentido, se considera así muy acertado que desde la DGGP se busque actuar en consonancia, incorporando esta meta como parte del tercer plan. Esta meta busca implementar un sistema de identificación simplificado que no precise de un certificado digital o firma electrónica para ejercer el derecho de acceso a la información. No obstante, el debate acerca de la necesidad de identificación del solicitante de información sigue siendo una cuestión controvertida y que este compromiso no aborda. Algunas instituciones no requieren identificación, como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), quien considera:

“Aunque la ley exige la identificación del solicitante, el CGPJ aplicará el estándar internacionalmente fijado sobre la innecesaridad de esos datos, al entenderse que el acceso a la información pública es un derecho fundamental de carácter universal, en cuya garantía priman las obligaciones de transparencia de los poderes públicos frente a cualquier requisito impuesto al ciudadano que solicita el acceso.”⁴

Siguientes pasos

La investigadora recomienda, de cara al próximo plan de acción, diseñar un compromiso que apueste por fortalecer los portales de transparencia (nacionales y regionales) como medio para implementar un estrategia/política de apertura de la información estatal que al mismo tiempo facilite y garantice el ejercicio de acceso a la información. En tal sentido la investigadora también recomienda incorporar compromisos novedosos y ambiciosos relacionados con la apertura y el derecho de acceso a la información que trasciendan de los procesos de mejora continua ya iniciados. Si, no obstante ello, se considera que estos procesos (de mejora continua) son fundamentales para avanzar en la apertura, el cuarto plan de acción deberá, en todo caso, proponer acciones ambiciosas y habilitar espacios participativos que sirvan para su diseño, definición y supervisión, o instaurar en ellos mecanismos o sistemas que permitan una supervisión ciudadana directa respecto de sus logros.

Con respecto al derecho de acceso a la información, es un asunto de máxima prioridad simplificar y facilitar el ejercicio de este derecho y armonizar su aplicación, a través del desarrollo reglamentario de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En caso de no haberse considerado durante la implementación del compromiso, el Gobierno podría implementar un sistema simplificado de identificación que no precise certificado digital o firma electrónica para ejercitar el derecho de acceso a la información.

Por último y con respecto a la accesibilidad cognitiva del portal de transparencia o de los materiales alojados en él⁵, cabe señalar que la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como la normativa nacional, reconocen la accesibilidad cognitiva como imprescindible, considerándola como un “derecho llave” o derecho instrumental para el ejercicio de otros derechos. Debería asimismo complementarse la estrategia de accesibilidad con una estrategia de lenguaje claro, avanzando de esta manera más allá del derecho a saber, hacia el derecho a entender.

¹ Ver Anexo 6 del tercer plan de acción: Modificaciones incluidas en la versión 2. Pág. 94 y siguientes:
http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:540931bc-376c-43a7-8bd7-1569006e97cd/Spain_III_Plan_GA_v2018_vf.pdf

² Ibid.

³ Propuestas ciudadanas, septiembre de 2016:
http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/allPlanAccion/AportacionesIIIPlanGA.html

Propuestas ciudadanas, abril de 2017:
http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/allPlanAccion/NuevasAportacionesIIIPlanGA.html

⁴ Noticia sobre la aplicación del Protocolo de gestión de solicitudes de información de los ciudadanos del CGPJ. Portal del poder judicial español:
<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/-El-CGPJ-no-exigira-que-los-solicitantes-de-informacion-publica-se-identifiquen-o-motiven-su-peticion>

⁵ La comunidad autónoma de Murcia elaboró una Guía de Derecho de Acceso a la información, adaptada a personas con discapacidad cognitiva o intelectual con la colaboración de Plena Inclusión Región de Murcia, federación de asociaciones de familias de personas con discapacidad Intelectual:
https://conocimientoabierto.carm.es/jspui/bitstream/20.500.11914/3466/1/2018-12-18-Guia_derecho_acceso_informacion_LF.pdf

3.2 Programa de apertura de la información y su reutilización

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Promoción de la apertura de la información del sector público y fomento de su reutilización por parte de las empresas y la sociedad para la creación de nuevos servicios basados en la información.

El compromiso se compone de las siguientes metas: 1. Implementación de la nueva normativa RISP. 2 Ampliación del catálogo nacional de datos abiertos. 3. Adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos. 4. Publicación de estudios del sector infomediario en España. 5. Organización del Desafío y Premios Aporta 2017.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
EN TOTAL		✓	✓					✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					
1. Normativa RISP		✓	✓					✓											
2. Ampliación del Catálogo de datos		✓	✓					✓											
3. Adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos	✓		✓					✓											
4. Publicación de estudios sector infomediario		✓	✓				✓												
5. Desafío y Premios Aporta		✓	✓					✓											

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

La necesidad de ampliar el catálogo nacional de datos abiertos es un aspecto en cuya relevancia coinciden todas las personas entrevistadas. Tal como afirma el último Barómetro de los Datos Abiertos¹, quien los considera una forma de

gobernanza, en la que la apertura de datos no puede considerarse un proyecto más dentro de la Administración, sino que tiene que formar parte integral de la misma, implicando cambios no sólo en sus políticas de gestión sino también en las estructuras internas de la Administración y en los mecanismos de decisión². En 2018 se cumplió una década³ desde el comienzo del auge de iniciativas de datos abiertos. En estos años, gobiernos de todo el mundo comprendieron la importancia de la explotación de los datos que generan sus administraciones públicas, así como del potencial que poseen dichos datos.

El compromiso comprende cinco metas. Todas las acciones que contiene, a excepción de la adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos, suponen una continuación del compromiso 6 del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de OGP⁴ (*Apertura y Reutilización de la Información del Sector Público RISP*). El objetivo que persigue el presente compromiso (ver encabezado) es prácticamente idéntico al mencionado compromiso del plan anterior, con la salvedad de que en este periodo se incluye a las empresas y a la sociedad como usuarios de la información generada por las administraciones. Anteriormente la promoción de la apertura de datos se circunscribía al sector público.

La política de reapertura de la información del sector público (RISP) es una política nacional, ya bastante definida y con trayectoria previa desde la puesta en marcha de la Iniciativa Aporta⁵ y de la Agenda Digital para España⁶ en 2013. De hecho, España es líder europeo respecto a la apertura de información pública. Según el Índice de Economía y Sociedad Digital 2018, publicado por la Comisión Europea, España se sitúa en sexta posición en cuanto a servicios públicos digitales⁷. Sin embargo, el reto que sigue latente en este sector es: ¿De qué forma los datos abiertos y reutilizables impactan en el desarrollo de estrategias de apertura de Gobierno? ¿Cómo se orientan y compaginan con la transparencia y la rendición de cuentas pública?

Es destacable la continua labor de actualización de datos integrados de los tres niveles de Administración del Estado, Sin embargo, el diseño de este compromiso, tal como está redactado, es limitado y aún no se aprecia un avance normativo que habilite a la ciudadanía a conocer cómo están operando nuestras instituciones y cómo se están gestionando las políticas públicas. La puesta en marcha de una estrategia interterritorial de datos abiertos, que conecte transparencia y rendición de cuentas con apertura y reutilización de la información, sigue siendo necesaria en este periodo. En este mismo sentido, en el pasado Informe de Avance 2014-15 del IRM se citó al Centro de Estudios Constitucionales y Políticos (CEPCO) quien afirmó: “Se recomienda avanzar en una vinculación más estrecha -desde el punto de vista normativo- entre reutilización y transparencia.”⁸

En cuanto al primer hito, la elaboración del Real Decreto de desarrollo reglamentario de la Ley 18/2015 de reutilización de información del sector público; dicha Ley incorporó al ordenamiento jurídico español los cambios introducidos por la Directiva 2013/37/UE, modificando la Ley 37/2007. Los objetivos⁹ perseguidos por la normativa en tramitación son los siguientes:

1. Establecer las obligaciones del sector público estatal en materia de reutilización de información del sector público.
2. Desarrollar el régimen y modalidades de puesta a disposición de la información así como el régimen organizativo y modelo de gobernanza previsto, para una adecuada coordinación.
3. Regular el régimen aplicable a documentos reutilizables sujetos a derecho de acceso a la información pública, propiedad intelectual e industrial y protección de datos personales, así como su vinculación con las obligaciones en materia de transparencia.

Por tanto, el borrador de reglamento incluido como hito en el presente compromiso establece la coordinación de las iniciativas de datos abiertos y aporta mayor seguridad jurídica al armonizar la legislación nacional a la normativa comunitaria.

Junto con la adopción de la normativa necesaria, este compromiso incluye la ampliación del Catálogo Nacional de Datos Abiertos¹⁰, medida que se valora como relevante tanto para el acceso a la información como para la innovación y tecnología, por las novedades que introduce el portal estatal.

Las OSC Civio, Access Info Europe, Transparencia Internacional España, junto con una treintena más de organizaciones especializadas en esta materia, enviaron una carta al Gobierno en octubre de 2016¹¹, momento en que se gestaba el Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto, instando a las autoridades a:

“Una implementación completa de los datos abiertos en la Administración: España debe adherirse a la Carta Internacional de Datos Abiertos – firmada por más de 30 gobiernos a nivel nacional y local, entre ellos, Francia, Italia o Reino Unido- que establece unos estándares y principios comunes y claros respecto a los datos abiertos. Asimismo, España debe implementar los estándares sobre datos de contratación pública (tal y como han hecho Francia, Reino Unidos o Italia) para proporcionar información de los contratos de administraciones públicas con empresas privadas de forma abierta, accesible y estructurada.”

La Carta Internacional de Datos Abiertos es un instrumento normativo de gran utilidad para impulsar la apertura de datos y su reutilización, así como su aplicación homogénea en el país para incrementar la cooperación internacional.

La publicación de estudios del sector infomediario es otro de los hitos enmarcados en este compromiso. La elaboración de este tipo de estudios no es nueva, data de 2011. Su propósito es visibilizar la situación de un sector emergente y con gran potencial de desarrollo. El Estudio de Caracterización del Sector Infomediario 2016 muestra que un 82% de las empresas del sector reutilizan información proveniente del sector público español para la realización de estudios de mercado y publicidad, 30 %; investigación y consultoría, 34%; editoriales, 20 %; información geográfica, 15 %; económico –financiera, 13 %; estudios culturales, 13 %¹².

Verificabilidad e impacto potencial

Todos los hitos son verificables, a excepción de la adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos¹³ pues no hay evidencias de que el Estado español haya adoptado dicha normativa internacional.

En relación al impacto potencial, el reglamento sobre reutilización de la información del sector público, una vez entre en vigor, podría impactar de forma menor en la creación de valor añadido para el conjunto de datos generados por el sector público. Su impacto definitivo dependerá de su efectiva entrada en vigor y del grado de integración que se haga por parte de las administraciones.

La adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos fomentaría la estandarización de datos y metadatos, mejorando así la interoperabilidad y compatibilidad de la información a nivel nacional, regional y local con el objetivo de maximizar el uso de los datos para todo tipo de organizaciones. Para ello es esencial mejorar el conocimiento y las capacidades para acercar a la ciudadanía y sociedad civil al concepto de reutilización de la información, junto con el potencial que conlleva dicha reutilización. Es así que la adopción de esta normativa internacional podría impactar de manera moderada en el uso y explotación de los datos

Teniendo en cuenta que la publicación de estudios del sector infomediario no es nueva ni supondrá un cambio en la práctica gubernamental, no se le asigna ningún impacto potencial.

Por último, el Desafío y Premios Aporta 2017 consiste en iniciativas orientadas a la promoción de la cultura de la apertura de información y de su reutilización tanto entre las administraciones públicas como entre las empresas, premiando su capacidad de innovación. Se clasificó este hito con un impacto potencial menor.

Entendiendo que la adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos podría representar un cambio significativo, la investigadora del IRM valora su impacto potencial global como moderado.

Siguientes pasos

La investigadora reconoce el avance en materia de datos abiertos que está realizando España a través de la integración y actualización del catálogo nacional de datos, al tiempo que anima a incluir en el próximo plan de gobierno abierto un compromiso que incluya medidas como:

- Conformar una estrategia de Estado más ambiciosa, que aúne esfuerzos entre los distintos gobiernos, las empresas y la ciudadanía para fomentar el consumo de datos abiertos para la transparencia pública y la rendición de cuentas, y contribuir así al bienestar social y a un avance significativo en datos abiertos. De acuerdo a CTIC: “Promover la interoperabilidad y transparencia entre las entidades públicas debe ser un elemento fundamental del plan”¹⁴, Finalmente, se reiteran dos recomendaciones del Informe de avance del IRM para el periodo 2014-2015¹⁵ en esta materia:
- Avanzar en materia de contratación pública abierta, fortaleciendo la participación de España en la Alianza para la Contratación Abierta (Open Contracting Partnership)¹⁶, sector de gran sensibilidad para la prevención de la corrupción. Se alienta al país a que continúe con el impulso de la transparencia en la contratación pública, introduciendo acciones concretas en esta materia, en colaboración con las OSC.
- Eliminar todas las barreras de acceso al registro mercantil y asegurar la publicación de la información del registro y aquella contenida en su boletín oficial BORME en formato de datos abiertos y gratuitos. Considerar modificar su página web en todos los aspectos necesarios para posibilitar una búsqueda detallada y en profundidad, al ser información de máxima relevancia y sensibilidad para la prevención de delitos de asociados a la corrupción empresarial, las puertas giratorias, el blanqueo de capitales o el fraude fiscal, entre otros. El Proyecto LibreBOR (<https://librebor.me/>) es un ejemplo claro de avance en esta línea desde la academia y la sociedad civil.

¹ Open Data Barometer 2018: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/?lang=es>

² “Datos abiertos como una estrategia de gobernanza”, Carlos Iglesias, 12 de febrero de 2019: <https://datos.gob.es/es/noticia/los-datos-abiertos-como-una-herramienta-de-gobernanza>

³ “The first decade of open data”, David Eaves, Public Policy Harvard Kennedy School, enero 2019: https://apolitical.co/solution_article/the-first-decade-of-open-data-has-been-a-win-but-not-for-the-reasons-you-think/

⁴ Segundo Plan de Acción de España 2014-16 de la Alianza para el Gobierno Abierto: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:336c4f45-7d4a-4425-b9cf-70ba8fa2b454/II_Plan_Accion_Espana.pdf

⁵ Iniciativa Aporta (2009): <https://datos.gob.es/es/acerca-de-la-iniciativa-aporta>

⁶ Agenda Digital para España (2013):

www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/150213enlaceagendadigital.aspx

⁷ Ver: <https://blog.cnmc.es/2017/03/14/espana-lider-en-open-data/>

⁸ Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Informe de avance de España 2014-2015:

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_2014-15_IRM.pdf

⁹ Nota informativa del trámite de consulta pública previa sobre el proyecto de Real Decreto referido a la reutilización de información del sector público:

<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Consulta-publica-reglamento-RISP.pdf>

¹⁰ Catálogo Nacional de Datos Abiertos: <https://datos.gob.es/catalogo>

¹¹ Carta abierta al Gobierno español para avanzar en Open Data y Gobierno Abierto, 7 de octubre de 2016: <https://civio.es/novedades/2016/10/07/carta-abierta-al-gobierno-espanol-avanzar-en-datos-y-gobierno-abierto-iodc16/>

¹² “Estudio de Caracterización del Sector Infomediario 2016”, Ministerio de Economía y Empresa: *“conjunto de empresas que se convierten en intermediarias de información... analizan y tratan información del sector público y/o privado para crear productos de valor añadido destinados a terceras empresas o a la ciudadanía... incluye, empresas que se han creado con esta finalidad como a aquellas que poseen un área dedicada a la creación y comercialización de nuevos productos y/o servicios basados en la información del sector público y/o privado”*. Ver:

<https://www.ontsi.red.es/ontsi/es/content/estudio-de-caracterización-del-sector-infomediario-2016>

¹³ Carta Internacional de Datos Abiertos: <https://opendatacharter.net>

¹⁴ Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación (CTIC): www.fundacionctic.org

¹⁵ Recomendaciones sobre datos abiertos contenidas en el Informe de avance 2014-2015:

“Lanzar iniciativas de transparencia en las prioridades de las partes interesadas. Como parte de una nueva estrategia participativa nacional de open data, tales iniciativas podrían incluir:

- *El Registro Mercantil para uso público y la reutilización de su información*
- *Toda la información relativa a todo el proceso de la contratación pública, incluyendo la información poscontractual las agendas de trabajo y las reuniones de los cargos públicos.”*

¹⁶ Alianza para la Contratación Abierta (Open Contracting Partnership): <https://www.open-contracting.org/about/>

3.3 Carpeta Ciudadana

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

La Carpeta Ciudadana del PAG, disponible en la dirección <https://sede.administracion.gob.es/carpeta>, simplifica el acceso de los ciudadanos a la administración digital al ofrecer un punto de acceso donde consultar toda su información.

El compromiso contiene las siguientes metas: 1. Diagnóstico. 2 y 3 Puesta a disposición progresiva para los ciudadanos del seguimiento de expedientes y notificaciones, permitiendo la comparecencia de todos los departamentos ministeriales y de la adhesión de otros niveles de Administración (CCAA y EELL). 4. Puesta a disposición para los ciudadanos de la consulta de datos personales y autogeneración de certificados. 5. Puesta a disposición de la Carpeta ciudadana a las personas jurídicas.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)	Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información Participación ciudadana Rendición de cuentas Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	✓		Sin relevancia clara			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

La carpeta ciudadana¹ facilita a cada ciudadano el acceso a su información personal que está en poder de las distintas administraciones públicas. Asimismo permite el seguimiento y la consulta de su actividad con la Administración.

Se trata de una medida controvertida del tercer plan de acción, pues las OSC participantes en el diseño del plan manifestaron su disconformidad² con el compromiso al considerarlo poco relevante para los valores de gobierno abierto, ya que se trataba exclusivamente de una medida de administración electrónica. Sin embargo, otro sector de la sociedad civil, los catedráticos y profesores universitarios, estimaron dicha medida como positiva y con gran potencial. En el mismo sentido se pronunciaron los ministerios, valorándola positivamente. Las OSC pro transparencia entrevistadas afirmaron que el Gobierno no escuchó sus recomendaciones. Igualmente manifestaron que los argumentos de la DGGP no fueron suficientemente razonados como para habilitar la inclusión del presente compromiso en el tercer plan

de acción. Los responsables de esta medida³ manifestaron durante una entrevista que no hubo un diálogo directo con las OSC, sino que la interlocución con las entidades de la AGE se aglutinó desde la DGGP. De todo ello se desprende que no hubo un proceso de cocreación para la inclusión de esta medida en el tercer plan.

La investigadora del IRM reconoce que la presente medida genera mayor acceso a la información (pero no a información pública, sino a la información personal), por parte de los ciudadanos individualmente, y que su puesta en práctica supone necesariamente el desarrollo de soluciones tecnológicas y de interoperabilidad. Sin embargo, no se puede afirmar que esta herramienta mejore el acceso a la información pública para el conjunto de la ciudadanía, sino más bien, de cada ciudadano en particular. Además, la información publicada se refiere a expedientes personales. No es información que favorezca la transparencia de las entidades públicas y permita conocer cómo gestionan sus recursos, cómo es su funcionamiento y cómo se toman las decisiones. Por ello este compromiso no se considera relevante para los valores de gobierno abierto.

Diferencia entre administración electrónica y gobierno abierto: Con frecuencia se confunden los conceptos de gobierno electrónico o administración electrónica con gobierno abierto. Un término deriva del otro. A inicios de los años 2.000 los gobiernos de todas las regiones del mundo abordaron la temática del gobierno electrónico con la idea de promover una administración más eficiente, eficaz y transparente ofreciendo información en línea a los ciudadanos sobre mecanismos de gestión, servicios y trámites⁴. Sin embargo el concepto de gobierno abierto va más allá de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía e implica un cambio de paradigma en la relación entre las administraciones y los ciudadanos⁵.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso contiene cinco metas consistentes en la puesta a disposición progresiva de información para que los ciudadanos puedan hacer seguimiento de expedientes y notificaciones. Ello permite la comparecencia de todos los departamentos ministeriales y de la adhesión de otros niveles de Administración (comunidades autónomas y entidades locales) así como posibilitar la consulta de datos personales y autogeneración de certificados para los ciudadanos. Las cinco metas descritas no son lo suficientemente específicas para permitir la verificación. Se puede comprobar que las actividades se hayan iniciado pero no es fácil comprobar su implementación. La puesta a disposición progresiva es un concepto poco específico para poder ser medido.

Respecto a su impacto, la investigadora IRM reconoce que la medida proporciona la unificación de la información personal de los ciudadanos en una sola herramienta. Ello permite la consulta de los datos personales en una sola plataforma razón por la cual se le asigna un impacto potencial moderado, que sin duda complementará eficazmente la estrategia de gobierno electrónico que ha venido desarrollando la AGE desde hace más de 30 años.

Siguientes pasos

En línea con las reflexiones descritas, las medidas de administración electrónica son en algunos casos medidas habilitantes para la construcción de compromisos en gobierno abierto. Por esta razón no se recomienda la incorporación de medidas similares como parte del próximo plan de acción.

Por otra parte, y como una medida separada del plan de acción de gobierno abierto, se podría impulsar la cooperación entre el Foro de Carpeta Ciudadana, espacio de

cooperación público-privada⁶, y el Foro de Gobierno Abierto. En el marco de esta iniciativa surgió un foro de cooperación público-privada con representación de entidades locales y gobiernos regionales, ejemplos exitosos de coordinación multiactor. Se recomienda conectar el Foro de Carpeta Ciudadana y el Foro de Gobierno Abierto a fin de que se realice una definición participativa de estas herramientas de gobierno electrónico. De esta forma, con el establecimiento de reglas claras de participación y seguimiento, podría ser entendido como gobierno abierto. Asimismo, esta interlocución promoverá una mejor comprensión de los avances y esfuerzos que las administraciones están realizando en materia de tecnología e innovación, sin que necesariamente forme parte del plan de acción.

¹ Carpeta ciudadana, Portal de Administración electrónica (PAe). Ministerio de Política Territorial y Función Pública: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/ccd#.XHj2wdPw2w>

² Informe de valoración de las aportaciones al borrador del tercer plan de acción: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:708093a7-8d04-43f3-a6bc-08b4b11d8e29/informe-valoracion-20-06-2017.pdf>

³ El Ministerio de Política Territorial y Gobernanza Pública diseñó este compromiso. Los responsables son Celia Tenés, Subdirectora General de Coordinación de Unidades TIC y Santiago Graña Subdirector General de Impulso de la Administración Digital y Servicios al Ciudadano. Aitor Cubo participó en el diseño del compromiso como Subdirector General saliente Impulso de la Administración Digital y Servicios al Ciudadano.

⁴ “Plan de gobierno abierto, una hoja de ruta para los gobiernos de la región”, Alejandra Naser y Álvaro Ramírez Alujas, CEPAL, 2017: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36665-plan-gobierno-abierto-hoja-ruta-gobiernos-la-region>

⁵ “Gobierno abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano. Es la aplicación de la cultura dopuntocerista a la administración pública y al Gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos”. “El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la igualdad”, César Calderón, CEPAL, 2012.

⁶ Foro de Carpeta Ciudadana: <https://administracionelectronica.gob.es/comunidades/verPestanaMas.htm?idComunidad=181#.XG0UevrPw2w>

Otro ejemplo exitoso de cooperación público-privada es el Foro de Factura Electrónica, del que podrían trasladarse interesantes avances en materia de transparencia en la gestión del mismo así como respecto a la reutilización de la información: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/forofacturae>

3.4 Sistema ARCHIVE

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Facilitar la capacidad de las distintas administraciones para la preservación de los activos digitales a largo plazo, ofrecer datos reutilizables para fomentar la política RISP, abrir los archivos electrónicos a los interesados o investigadores, fomentando la transparencia, e impulsar la colaboración del sector privado en el desarrollo tecnológico de estas labores.

El compromiso contiene las siguientes metas: 1. Diagnóstico. 2. Creación del archivo electrónico único del MINHAFP e ingreso de, al menos, 2000 expedientes. 3. Creación del archivo electrónico único AGE. 4. Servicio para todas las AAPP. 5. Grupos de trabajo AGE del CDTIC, publicación de decisiones. 6. Grupos de trabajo de CCAA y EELL del Comité Sectorial de eAdmin.

Fecha de inicio: Junio 2017 Fecha de término: Marzo 2018

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓	✓						✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

El texto del compromiso indica que el Sistema ARCHIVE¹ “Promueve el acceso a la información y la transparencia ya que se facilitará el acceso a los datos en poder de la Administración en sus archivos a largo plazo, y por otra parte, pueden fiscalizar y ejercer una mayor acción de control, empoderando a la sociedad civil.”

Es innegable que el sistema descrito mejora la sistematización y explotación de la información que las administraciones (incluidas las autonómicas) poseen de la ciudadanía. Sin embargo se trata de una medida creada y orientada para el uso interno de las administraciones públicas. Por ende, no se puede establecer una causalidad directa entre el compromiso propuesto y el aumento del control y empoderamiento de la ciudadanía sino a través de aplicaciones secundarias que tomarán la información de ARCHIVE.

De la lectura del compromiso no se desprende cómo el sistema ARCHIVE busca promover mayor acceso o mejorar la calidad de la información a la que los

ciudadanos tendrán acceso. En la entrevista sostenida con los responsables de esta medida² se informó que el sistema ARCHIVE alimentará la Carpeta Ciudadana (Compromiso 3.3) donde los ciudadanos podrán acceder a sus datos y expedientes. ARCHIVE contribuirá a alimentar herramientas o aplicaciones que redundarán en la transparencia y el acceso a la información, así como entraña soluciones tecnológicas e innovadoras. No obstante se trata de una aplicación web, que al menos por el momento, no implica al ciudadano en su gestión o uso. Sin embargo, los hitos correspondientes a la creación de grupos de trabajo incluyen el compromiso a publicar las decisiones y acuerdos adoptados por los mismos, haciéndolo relevante al acceso a la información.

Verificabilidad e impacto potencial

Las seis metas contenidas en este compromiso son verificables en cuanto suponen la creación de herramientas como los archivos electrónicos del MINHAFP y AGE así como la puesta en marcha de grupos de trabajo interadministrativos y entre la AGE y el CDTIC.

Por otra parte resulta difícil estimar el impacto potencial de la medida porque el texto del compromiso no define el problema sino que describe la herramienta. La investigadora del IRM infiere de la lectura del compromiso que el problema identificado es la dificultad de archivo y conservación de los expedientes antiguos así como la dificultad de sistematizar la gran cantidad de archivos que generan las administraciones españolas. En consecuencia considera que el impacto potencial del compromiso, de ser implementado en su totalidad, es moderado.

En la fase de consultas públicas se realizó una propuesta por parte de la OSC Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP) donde se planteaba aprovechar las potencialidades del sistema de gestión ARCHIVE con el siguiente fin: “transformar el procedimiento electrónico de acceso a la información pública, gestionado a través de GESAT, en un procedimiento que responda plenamente a las exigencias del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y que pueda ser integrado en la aplicación de archivo electrónico definitivo Archive” “...de esta manera podría favorecerse enormemente la gestión de las peticiones de acceso a la información de los ciudadanos, incluso poner, en un futuro, a disposición de los ciudadanos los expedientes de libre acceso a través de esta plataforma”. Esta funcionalidad no se contempló como parte del compromiso finalmente formulado. La DGGP argumentó, en el segundo informe de valoración de propuestas ciudadanas³, que gradualmente se priorizarán nuevas funcionalidades para su interconexión con el sistema ARCHIVE.

Analizando la propuesta de AEFP junto a los responsables de la medida, comentaban que actualmente GESAT y ARCHIVE son dos categorías diferentes: el primero es un procedimiento administrativo que gestiona las solicitudes de acceso a la información y el segundo es un sistema de gestión y explotación de expedientes de datos. Los responsables de las medidas comentaban que pese a la confusión de conceptos existente, ARCHIVE podría aglutinar dichos expedientes de acceso a la información. No obstante, la dificultad no sería técnica sino competencial, pues exige la necesaria coordinación y cesión de información por parte de las CCAA. Adicionalmente sería necesario habilitar un marco jurídico para posibilitar que las entidades territoriales vuelquen sus datos en un sistema de gestión de archivos así como para posibilitar la publicación de los expedientes.

Un aspecto digno de subrayar es la coordinación interterritorial que se generó en torno al sistema de gestión a través de los grupos de trabajo, creados en ARCHIVE⁴.

Siguientes pasos

Tal como se describió en el compromiso anterior (3.3 Carpeta Ciudadana) las medidas de administración electrónica son una condición habilitante para la configuración de acciones de innovación tecnológica en gobierno abierto pero no constituyen un compromiso en materia de gobierno por sí mismas. Gobierno electrónico no es gobierno abierto, y, pese a ser relevantes para el desarrollo y consolidación de las administraciones públicas, las acciones de gobierno electrónico deberían realizarse fuera de los planes de acción de gobierno abierto, de modo que estos incluyan sólo compromisos ambiciosos que atiendan los valores de apertura, transparencia, participación ciudadana y rendición pública de cuentas. Por ello no se recomienda la incorporación de medidas similares como parte del próximo plan de acción de gobierno abierto.

¹ Sistema ARCHIVE, Portal de Administración electrónica (PAe). Ministerio de Política Territorial y Función Pública: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/archive#.XHj17dDPw2w>

² Subdirección General de Coordinación de Unidades TIC y Subdirección General de Impulso de la Administración Digital y Servicio al Ciudadano. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

³ Informe de valoración de las propuestas ciudadanas, Portal de Transparencia, 12 de mayo de 2017: http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f214685c-74e3-4bb8-bd1c-3a933ce31ac6/2017_Informe_valoración_Propuestas_Abril.pdf

⁴ Documentación descargable relativa al grupo de trabajo: documento, expediente y archivo de ARCHIVE: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/archive/descargas#.XK87w9hR02w>

3.5 Desarrollo del Reglamento Ley de Transparencia

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno contando con la participación de los agentes interesados durante el periodo de consulta pública y el trámite de audiencia...que permita acotar conceptos, precisar determinadas disposiciones e incrementar la seguridad jurídica.

El compromiso contiene las siguientes metas: 1. Consulta pública previa (líneas generales del Reglamento). 2. Redacción de borrador de reglamento y borrador de MAIN. 3. Consultas internas al Ministerio 4. Trámite de audiencia e información pública. 5. Informe de coordinación y calidad normativa. 6. Informes de otros departamentos y órganos. 7. Informes de Administraciones Públicas. 8. Informe de la Secretaría General Técnica. 9. Dictamen del Consejo de Estado. 10. Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. 11. Elevación al Consejo de Ministros.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Julio 2018

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	✓	✓	✓					✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Este compromiso busca el desarrollo del reglamento para la Ley 19/2013 y atender una demanda compartida por los actores de Gobierno y sociedad civil implicados en su creación y promoción. Se inició la elaboración del primer borrador de reglamento previo al compromiso para lo cual se habilitaron dos consultas públicas sobre el citado borrador elaborado en 2014: una primera consulta, de carácter restringido a varias organizaciones pro transparencia en julio de 2015 y una consulta pública realizada entre julio y septiembre de 2017¹. El 28 de febrero de 2019 se publicó un nuevo borrador del reglamento² de desarrollo de la Ley 19/2013 en el portal de transparencia estatal, el cual llevó asociado otro periodo de consultas públicas (abierto del 1 al 21 de marzo de 2019). El contenido de las propuestas ciudadanas y su impacto en la normativa se analizarán en el próximo informe del IRM sobre la implementación del tercer plan de acción.

Las OSC consultadas reconocieron unánimemente la importancia de un desarrollo reglamentario de esta ley. Una gran parte de las propuestas ciudadanas iniciales solicitaban ya, en el primer trámite de consultas públicas a mediados del 2015, la aprobación de un reglamento de desarrollo de la ley que acotase conceptos vagos e indeterminaciones, así como avanzar en cambios claves en la ley reduciendo, por ejemplo, los tiempos de respuesta. De igual forma que no se exigiera la identificación electrónica en las solicitudes de información pública.

Este compromiso se orienta a continuar la tramitación del proyecto de reglamento, a través de las consultas públicas y de los informes de los órganos gubernamentales correspondientes, y termina con su presentación al Consejo de Ministros. Contiene lo que podríamos denominar “la piedra angular” para optimizar la garantía y simplificación del ejercicio del derecho de acceso a la información y constituye una medida de gran relevancia para el acceso a la información.

Sin embargo, las metas definidas son vagas en relación con su contenido y no aportan información relativa al alcance que pretenden conseguir. De acuerdo con Alba Gutiérrez,

“El compromiso podía haber sido diseñado de forma más específica, incluso haber incluido medidas concretas y evaluables como puede ser la elaboración de un protocolo de actuación para mejorar los plazos de respuesta (de las solicitudes de acceso a la información) o haber adquirido el compromiso de publicación proactiva de la información clave para la toma de decisiones, como por ejemplo: agendas, gastos de viaje, asistentes a reuniones, actas de dichas reuniones, documentos considerados como accesorios pero que influyen en la toma de decisiones importantes”.³

La DGGP, por su parte, estima: “El contenido del reglamento en todo caso debe ajustarse a la ley sin perjuicio de las aportaciones que se realicen durante la consulta previa y trámite de audiencia. La redacción del compromiso no podía condicionar el contenido del reglamento.”

En esencia, el compromiso busca continuar el debate público, mientras que las OSC pro transparencia buscan que el plan de acción incluya un compromiso de ajustar el reglamento con el fin de mejorar los plazos de respuesta, conseguir la publicación proactiva de cierta información, entre otros.

El Gobierno replanificó la presente medida como parte de las modificaciones introducidas en la segunda versión del tercer plan. presentada en junio de 2018.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso contiene 11 metas que son verificables pues suponen los requisitos necesarios para la tramitación de un proyecto normativo.

En cuanto al impacto potencial del compromiso, su implementación completa concretaría reglamentariamente aspectos relevantes de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aportando así mayor seguridad jurídica al ejercicio del derecho de acceso y a las obligaciones de publicidad activa.

En opinión de la investigadora del IRM, el impacto potencial depende de dos cuestiones. La primera es que en la redacción del reglamento se tomen en consideración las demandas de las OSC, así como de la ciudadanía y del resto de partes del proceso OGP (comunidades autónomas, ministerios, FEMP, Agencia Española de Protección de Datos, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y Consejo de Estado).

La segunda es que el reglamento sea efectivamente aprobado por el Gobierno, puesto que el compromiso termina con elevarlo al Consejo de Ministros. Sobre la primera cuestión, el tercer plan de acción (y este compromiso en particular) deja fuera de su diseño un profundo debate acerca de la necesidad de modificación de la Ley 19/2013 de transparencia en los aspectos que las OSC pro transparencia resumieron en su carta abierta al Gobierno⁴ de la siguiente manera:

“Una Ley de Acceso a Información en línea con los estándares internacionales: El derecho de acceso a la información está reconocido como derecho humano fundamental por jurisprudencia a nivel internacional. España debe garantizar que no existan barreras en el acceso a la información. Para ello, España debe mejorar urgentemente su Ley de Transparencia, y en particular debe: eliminar los requisitos de identificación electrónica y permitir realizar solicitudes de acceso a información a través de correo electrónico; eliminar las causas de inadmisión de información considerada auxiliar o de apoyo (artículo 18b); reforzar las competencias del Consejo de Transparencia dotándole de poder sancionador y de inspección.”

A lo anterior se unen peticiones para la configuración de un procedimiento jurisdiccional sumario de protección del derecho de acceso a la información, para agilizar el sistema de determinación de competencias dentro de la AGE a fin de reducir los plazos de respuesta. También se unen peticiones para la consideración del silencio administrativo positivo en la normativa estatal, como ya lo reconocen las comunidades autónomas de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra. Este último es un tema sujeto a polémica jurídica⁵.

Respecto a la consideración del derecho de acceso a la información como derecho fundamental, la DGGP optó por no incluir⁶ tal cuestión dentro del tercer plan de acción indicando que: “No será objeto del tercer plan de Gobierno Abierto interpretar o dirimir sobre una cuestión de tanta relevancia y que merece nuestro máximo respeto.” Las opiniones arrojadas durante la fase de recolección de pruebas para la elaboración de este informe coinciden en que este tema es un aspecto fundamental que debería abordarse en España a fin de aportar seguridad jurídica y claridad. Helen Darbishire afirma: “Si contamos con un reglamento fuerte que verdaderamente concrete los aspectos ambiguos de la Ley, no sería imprescindible que esta tenga el estatus de un derecho fundamental, aunque sería lo correcto y en línea con los estándares internacionales”⁷.

Por todo ello, la investigadora considera que este compromiso podría tener un impacto significativo en el avance de la aplicación de la ley. Para que sea transformador, se considera importante que se amplíe su alcance determinando el impacto potencial del compromiso, el cual es moderado, lo que quiere decir que es de gran potencial pero de alcance más limitado.

Siguientes pasos

Todas las partes entrevistadas consideran que el desarrollo reglamentario de la ley de transparencia estatal es un aspecto prioritario para el gobierno abierto en España que se debe finalizar en este tercer plan de acción. En este sentido la investigadora recomienda que se retome el diálogo y las negociaciones con las OSC representadas en el Foro de Gobierno Abierto español, a fin de reconsiderar la regulación de los aspectos expuestos. En consecuencia, se sugiere:

- Agilizar la aprobación y entrada en vigor del Real Decreto de desarrollo reglamentario de la normativa estatal de transparencia, a fin de aportar seguridad jurídica ante la dispersión normativa en materia de transparencia.

Recordemos que España tiene 13 leyes autonómicas en materia de transparencia y acceso a la información con regulaciones diferentes.

- Asegurar que el reglamento recogerá los criterios interpretativos emitidos tanto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como por la jurisprudencia española a fin de aportar mayor seguridad jurídica al mapa de la transparencia española.
- Considerar la creación de un espacio colaborativo (por ejemplo, mesas de trabajo) con expertos en el tema, miembros del público y entidades relevantes sobre el desarrollo del reglamento. Esto con el fin de discutir la incorporación los aportes y recomendaciones ciudadanas más relevantes, rescatadas en los tres periodos de consultas públicas, al desarrollo reglamentario de la Ley 19/2013. Estas abordan una diversidad de temas, por ejemplo: obligaciones de publicidad activa, definición de información pública, obligaciones de información de sociedades mercantiles, fundaciones y asociaciones, acceso a la información sustituida, objeto de la solicitud de acceso a la información pública, protección de la identidad del interesado, derechos e intereses de terceras personas, entre muchos otros⁸.

¹ Consultas públicas previas relativas al Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTtransparencia/ConsultaPublica.html

² Tercer borrador de desarrollo de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno 28 de febrero de 2019:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTtransparencia.html

³ Alba Gutiérrez, ex integrante de la OSC Access Info Europe y actual investigadora del IRM para Madrid, entrevista de la investigadora del IRM, enero 2019.

⁴ Carta abierta al Gobierno español para avanzar en Open Data y Gobierno Abierto, 7 de octubre de 2016: <https://civio.es/novedades/2016/10/07/carta-abierta-al-gobierno-espanol-avanzar-en-datos-y-gobierno-abierto-iodc16/>

⁵ Aspecto no exento de polémica tras la sentencia del Tribunal Constitucional, que considera inconstitucional la expresión “y sentido del silencio”:

https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2018_102/2017-5228STC.pdf

⁶ 1^{er} Informe de valoración de abril de 2017 sobre el primer plazo consulta pública, correspondiente al tercer plan OGP: http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:63cecaa1-0ea3-434b-b8e5-898647b60c3d/Fase%20I_Actividad%204_Informe%20de%20valoración.pdf

⁷ Helen Darbshire (Directora de Access Info Europe), entrevista de la investigadora del IRM, enero 2019.

⁸ Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos resumieron algunas de estas recomendaciones, aunque sugerimos la ampliación de esta discusión a otros expertos y entidades de Gobierno relevantes. Destacamos dos:

1. Recomendaciones de CIVIO al proyecto de Real Decreto de Desarrollo a la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: <https://civio.app.box.com/s/a6jxlqkmy3n22cyddf42b653e3tqh0z0>
2. Comentarios al borrador del Reglamento de la Ley 19/2013 de transparencia (Tercera versión 28-2-2019). Miguel Ángel Blanes. Blog de Transparencia y Gobierno Abierto, abril 2019: <https://miquelangelblanes.com/2019/04/04/comentarios-al-borrador-del-reglamento-de-la-ley-19-2013-de-transparencia-tercera-version-28-2-2019/>

EJE RENDICIÓN DE CUENTAS

4.1 Impulsar los datos abiertos como instrumento para una Justicia Abierta en España

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Lograr una Administración de Justicia más transparente y accesible:

- Ofreciendo datos que permitan un control adecuado por parte de la sociedad civil y los ciudadanos, una mejor comprensión del funcionamiento de la Justicia y un mayor estímulo del emprendimiento, la innovación y el crecimiento económico a través de su reutilización.
- Dotando a los ciudadanos de servicios digitales que permitan un mejor acceso la información cuando estén involucrados en un procedimiento judicial.

1.- Datos abiertos como instrumento de transparencia en la Administración de Justicia 1.1. Estandarizar los datos sobre la actividad judicial 1.2. Publicar los datos de actividad judicial en el Punto General de Acceso 1.3. Diseñar un nuevo modelo de datos en la Administración de Justicia que apueste por el consumo externo de los datos

2.- Mejora del derecho de acceso a la información para profesionales y ciudadanos: 2.1. Ofrecer el servicio de acceso electrónico al Expediente Judicial Electrónico. 2.2. Ofrecer retransmisión en streaming de determinadas vistas judiciales.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
TOTAL		✓	✓						✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				
1. Apertura datos estadísticos		✓	✓						✓										
2. Mejorar el derecho de acceso a la información		✓	✓					✓											

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

El poder judicial español vive uno de sus peores momentos respecto a la percepción de la independencia judicial. Esto impacta directamente en el aumento de la desconfianza de la ciudadanía: en 2018 un 90% de la población española consideró muy débil la independencia de jueces y tribunales (Puesto 23 de 27 estados europeos) debido a la interferencia y/o presión del Gobierno y las fuerzas políticas y económicas. En contraste, para el año 2018 EU Justice Scoreboard, el indicador de la percepción interna (de jueces y magistrados) de la independencia judicial la calificó como “altamente positiva”¹. Por su parte, Transparencia Internacional España² llevó a cabo una encuesta que concluyó : “El 67 % de los jueces y magistrados consideran que en los nombramientos que realiza el CGPJ no predominan los criterios de capacidad y mérito. Esto es apoyado por un 79% de los encuestados de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y un 77% en el TSJ.” Además de su independencia, es el propio funcionamiento de la rama judicial la variable que más puede explicar la percepción negativa ciudadana. Tal como reconoce el texto del compromiso:

“La baja valoración que los ciudadanos hacen de la Justicia como servicio público está en gran parte condicionada por su funcionamiento...Es preciso pues incorporar nuevos instrumentos que abran la Administración de Justicia y sitúen al ciudadano en el centro...el ecosistema Justicia ha sido tradicionalmente ajeno a la existencia de una sociedad civil lo suficientemente activa y con capacidad de exigir e influir en un funcionamiento adecuado de la Justicia”.

El compromiso contiene dos metas que se consideran relevantes para el derecho de acceso a la información: apertura datos estadísticos y mejora del derecho de acceso a la información para ciudadanos y profesionales. El compromiso busca avanzar en línea con una estrategia de apertura basada en datos abiertos. Sin embargo, no incluye actividades específicas que busquen la creación de espacios para la participación ciudadana. Aunque el diseño de la medida menciona que se pretende crear foros específicos de participación en la política de datos abiertos de la justicia, no se desprende del texto un compromiso claro y no se identifica ninguna prueba para establecer una relación de causalidad entre el compromiso y la participación ciudadana.

Asimismo la investigadora tampoco considera relevante el presente compromiso para la rendición de cuentas pública, puesto que no es suficiente con el aumento de la información disponible para la ciudadanía. La rendición de cuentas pública presupone la transparencia en el sector público, así como la determinación y asignación de responsabilidad por parte de las administraciones y gobernantes como requisito básico, de modo que las acciones sean sujeto de escrutinio público y en caso de incumplimiento, se tengan consecuencias.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso incluye actividades verificables como: extracción de datos de forma automática, publicación de datos en el Punto General del Acceso y retrasmisión en streaming de vistas judiciales. Otras actividades en cambio son más inespecíficas como la estandarización de datos sobre actividad judicial la cual no es muy verificable pues no se aporta más información sobre los criterios a utilizar y los usos que se dará a este proceso una vez finalizado. Igualmente, tal como está redactado, el hito de acceso al expediente judicial electrónico trata de una medida de gobierno electrónico verificable, pero poco específica en cuanto al alcance y al tipo de información que se entregará y cómo.

La investigadora valora que de implementarse este compromiso en su totalidad el impacto potencial sería moderado. En primer lugar, el acceso a un expediente judicial en curso es una medida de administración electrónica positiva. La retransmisión en *streaming* de algunas vistas es una medida novedosa en materia de transparencia y que despierta interés en la ciudadanía. Esta medida contribuye a una mejor comprensión del funcionamiento de la justicia e incrementa el acceso y difusión de información de interés para los ciudadanos. Sin embargo, tiene algunas limitaciones de alcance. Por ejemplo, no puede considerarse que aumente la rendición de cuentas del poder judicial o que fortalezca el control social de la ciudadanía; no establece canales de interacción entre ciudadanos y Administración de justicia, ni un sistema de designación de responsabilidades ante una irregularidad o una desviación del procedimiento. Estos aspectos son indispensables para poder considerar que la medida contribuye a la rendición de cuentas pública. Por ello su impacto potencial se considera significativo, aunque con algunas limitaciones de alcance.

En segundo lugar, es preciso destacar las metas 1.1 Estandarizar los datos sobre la actividad judicial; 1.2 Publicación de datos de actividad judicial en el Punto General de Acceso y 1.3 Diseñar un nuevo modelo de datos en la Administración de justicia que apueste por el consumo externo de los datos. Ellas, de ser implementadas en su totalidad y a cabalidad, ofrecerían un nuevo punto de partida para apostar por una mayor transparencia pública de la rama judicial, ante lo cual la investigadora del IRM los valora con un impacto potencial moderado.

Siguientes pasos

El texto del compromiso menciona: “El compromiso se enmarcará en una línea de política pública específica sobre Justicia abierta, que irá incluida en la Estrategia Nacional de Justicia que el Gobierno de España pondrá en marcha con el apoyo y participación de los actores políticos, institucionales y profesionales del país y situando la transparencia judicial como uno de sus ejes principales.”

Debido a lo referido anteriormente sobre contexto español y la percepción ciudadana sobre la independencia judicial, esta propuesta es oportuna. Para dotar a este compromiso de aún más ambición se sugiere seguir promoviendo la participación del Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, las consejerías autonómicas competentes en la materia, entre otros actores de Gobierno relevantes. Se podría crear un espacio de participación para acercar a estas entidades a la ciudadanía y a las OSC. De esta manera podrán sumarse al próximo plan de acción de OGP con propuestas ambiciosas que mejoren su funcionamiento interno y que, al tiempo, redunden en una mayor confianza ciudadana avanzando en el concepto de justicia abierta/Estado abierto.

El proceso de OGP ha servido a otros países como un espacio para la inclusión de compromisos ambiciosos en el sector de la justicia. Por ejemplo, Argentina llevó a cabo una reforma de la participación ciudadana en el sector de justicia mientras que Colombia se comprometió a desarrollar una plataforma de asistencia legal³. España podría desarrollar propuestas ambiciosas que nazcan del proceso de consulta de futuros planes de acción.

Algunos ejemplos de recomendaciones son los siguientes;

- Estudiar las recomendaciones emitidas por GRECO en su IV Ronda de Evaluación acerca de “Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales” para la construcción de propuestas ambiciosas.

- Considerar el diagnóstico y ejecución de propuestas que busquen la incorporación de la ciudadanía en el monitoreo y seguimiento o que apunten a aumentar el acceso a los datos del sector judicial⁴.
- Abrir la Comisión de Ética Judicial a representantes de la sociedad (ciudadanía, jueces y magistrados, personal Administración de justicia, OSC jueces y expertas en transparencia), configurándose de esta forma como un órgano de control de composición mixta, que pueda velar por el cumplimiento del Código Ético⁵.
- Avanzar en materia de publicidad activa en los conceptos que sean más relevantes respecto del funcionamiento, operación y problemáticas de la rama judicial (lo que implicaría generar información pública para saber con detalle las demoras existentes, los cuellos de botella, los gastos e inversiones existentes, etc. así como la publicación de las agendas, gastos de viaje, declaraciones de bienes y rentas, etc).

¹ “The 2018 EU Justice Scoreboard”, COM/2018/364 final, Eurostat, 2018:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf

² “Radiografía de la justicia en España: diversas asignaturas pendientes”, Transparencia Internacional España, 2015: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/radiografia_justicia_espana.pdf

³ OGP Justice Fact Sheet: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Justice-Fact-Sheet-May-2019.pdf>

⁴ Pueden ser herramientas de seguimiento y evaluación (ver la siguiente publicación del U4 Anticorruption Resources Centre: <https://www.u4.no/publications/corruption-risks-in-the-criminal-justice-chain-and-tools-for-assessment>). Elaboración de mapas de riesgos de corrupción y sistemas de alertas tempranas; Consejos ciudadanos permanentes de supervisión en los nombramientos de los magistrados de las altas cortes o los tribunales superiores de justicia (ver experiencia en Ucrania: <https://democracy-reporting.org/public-council-of-integrity-ukraines-know-how-in-selection-of-judges/>); Comités de usuarios de los tribunales, en cada región, que puedan medir regularmente las preocupaciones y los consejos de la ciudadanía; Organización de jornadas de puertas abiertas para invitar a la ciudadanía a conocer mejor la inconmensurable labor de nuestros jueces y magistrados.

⁵ Código ético de la carrera judicial española, CGPJ:
<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Buen-Gobierno-y-Codigo-etico/Codigo-Etico/>

4.2 Ampliar los contenidos de la Central Económico-financiera

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Mantener un repositorio centralizado de toda la información económico financiera que pueda interesar al ciudadano o a empresas. Ofrecerla en formatos reutilizables para fomentar el análisis por parte de ciudadanos, instituciones y empresas, impulsando así la transparencia en las actuaciones del gobierno y de las administraciones públicas. Posibilitar la elaboración por parte de actores externos de nueva información a partir de los datos disponibles.

El compromiso contiene las siguientes metas: 1. Mejoras en el diseño de la interfaz y actualización del contenido. 2. Incorporación en el Banco de Datos de los Presupuestos de los cuatro subsectores de las Administraciones Públicas, incluyendo: presupuestos iniciales, ejecución y liquidación. 3. Creación de un sistema automático de notificaciones. 4. Incorporación de nuevas materias de información económico financiera en el Banco de Datos. 5. Ampliación de los metadatos que acompañan a las publicaciones para que sea coherente con el Inventario de Operaciones Estadísticas. 6. Elaboración de mapas territoriales para visualizar indicadores económico-financieros en un ámbito geográfico concreto. 7. Creación y publicación de un catálogo detallado de materias, variables y series disponibles para su análisis. 8. Atención de las demandas de información. Elaboración de encuesta dirigida a usuarios expertos y potenciales usuarios de organismos públicos y privados (ministerios, universidades, medios de comunicación, etc

Fecha de inicio: Agosto 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓	✓	✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

El compromiso se orienta a mejorar los contenidos del repositorio de información económico-financiera, generada a nivel estatal, autonómico y local con información actualizada y catalogada que facilite su acceso. Según lo que incluye en su texto, introduce acciones de mejora continua a este repositorio que está operativo desde el año 2016. Poner a disposición del público más y mejor información económico-financiera de las entidades públicas es esencial para que ciudadanía y empresas

puedan conocer cómo se gestionan los recursos públicos y cómo se pueden trasladar los programas políticos a actuaciones que afectan de manera concreta la vida de las personas.

El compromiso está compuesto por siete metas (en la formulación inicial del tercer plan eran ocho metas pero unas de ellas, “Sistema automático de notificaciones” se canceló según la información provista en el tablero de seguimiento del compromiso). Todas las acciones que componen el compromiso son relevantes para el acceso a la información puesto que facilitan la localización de información financiera de las administraciones españolas en un solo portal. Así también es relevante el compromiso como medida tecnológica e innovadora aplicada al acceso a la información¹. Es destacable la continua labor de actualización de datos integrados de los tres niveles de Administración del Estado, así como las mejoras introducidas en el diseño de la interfaz: intuitiva y de fácil filtrado y localización de las materias. Además posee una buena herramienta de asistencia para las búsquedas.

El texto del compromiso incluye realizar encuestas para la recolección de información de usuarios expertos y otros actores, por lo que se considera relevante a la participación ciudadana. Sin embargo, aunque en el plan de acción se señala como relevante para la rendición de cuentas pública, no hay elementos que permitan calificarlo de esa manera. Como se ha señalado en compromisos anteriores, la mejora de la accesibilidad de la información o el aumento de la información disponible para la ciudadanía no supone automáticamente un incremento de la rendición de cuentas pública.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso contiene siete metas encaminadas a enriquecer la información del banco de datos de la Central de Información Económico-Financiera². La mayoría de ellas acciones verificables, como la descripción de las mejoras en el diseño de la interfaz, la publicación de los presupuestos de las distintas administraciones públicas, o la ampliación de los metadatos en coherencia con el Inventario de Operaciones Estadísticas³. Se identifican dos metas menos específicas para poder ser verificables: la incorporación de nuevas materias en el banco de datos, pues no se detallan los ámbitos sectoriales o geográficos que se podrían incorporar, y la meta relativa a la atención a las demandas de información que tampoco provee información concluyente sobre cuáles son los canales o herramientas para recoger dichas solicitudes.

De ser implementado totalmente, la investigadora del IRM valora que este compromiso podría resultar en un paso positivo, aunque limitado, por lo que se considera de impacto potencial menor. Es cierto que el compromiso se dirige a aumentar la cantidad y calidad de la información contenida en el banco de datos de la Central de Información Económico-Financiera y también que supone un avance tecnológico en cuanto a publicación y actualización de la información, pero no supone medidas novedosas que implicarían un cambio importante en el *statu quo*. De implementarse por completo, el logro de este compromiso permitiría ofrecer información clave para potenciar el control del Gobierno y la supervisión económico-financiera desde la ciudadanía y OSC especializadas o mediante interfaces con infografías interactivas. Sin embargo, las partes entrevistadas manifestaron que se podría haber optimizado este compromiso en algunas cuestiones más específicas, por ejemplo, publicando porcentajes de ejecución presupuestaria de cada una de las administraciones públicas.

Siguientes pasos

La investigadora del IRM recomienda a España que siga avanzando en la apertura de datos de la información generada por sus administraciones públicas, en el sentido de las recomendaciones emitidas en el compromiso 3.2 Programa de apertura de la información y su reutilización:

- Conformar una estrategia de Estado que aúne esfuerzos entre los distintos gobiernos, las empresas y la ciudadanía para fomentar la apertura, reutilización y explotación de la información pública orientada a satisfacer las demandas de las partes, en materias de gran impacto para la transparencia y la prevención de la corrupción en el país.
- Formular compromisos novedosos y ambiciosos a fin de avanzar hacia una mayor apertura de la información que no se limiten a acciones de mejora continua sobre sistemas existentes, acciones que siendo necesarias y relevantes, pueden implementarse fuera de un plan de acción en gobierno abierto.

¹ Banco de datos de la Central de Información Económico-Financiera, Ministerio de Hacienda: <http://buscadorcdi.minhap.gob.es/es/inicio>

² Central de Información Económico Financiera: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

³ Inventario del Instituto Nacional de Estadística: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

4.3 Mejora de la calidad de los datos inmobiliarios; coordinación del Catastro y del Registro de la Propiedad

Nota editorial: Este compromiso tal como está formulado en el tercer plan, consta de cuatro hitos. A fin de facilitar su evaluación, se analizan conjuntamente la Fase B y la Fase D por su interrelación.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Implementación de los mecanismos jurídicos, organizativos y tecnológicos que permitan la coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad facilitando la incorporación e intercambio de información gráfica entre ambas Instituciones y mejorando los sistemas de publicidad de la misma.

El compromiso contiene las siguientes metas: FASE A. Desarrollo normativo. FASE B. Puesta en marcha del sistema de intercambio. FASE C. Divulgación y formación FASE D. Implantación integral del sistema.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
TOTAL		✓	✓			✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				
1. Desarrollo normativo		✓	Sin relevancia clara					✓											
2. Sistema intercambio e implementación		✓	✓			✓			✓										
3. Divulgación y formación		✓	✓						✓										

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

El sector inmobiliario en España es un sector relevante para la economía. Este supone 4,5% del producto interno bruto del país¹. Asimismo, es un sector sensible

para las fluctuaciones económicas (burbuja inmobiliaria/crisis del ladrillo) cuya transparencia (o su falta) en el acceso a dicha información afecta a muchas familias españolas.

El compromiso se orienta a posibilitar la coordinación entre dos entidades que inciden en el sector inmobiliario: Registro de la Propiedad y Catastro Inmobiliario, a fin de mejorar la precisión y calidad de la información que proveen, mejorando asimismo su gestión interna y aportando mayor seguridad jurídica al sector.

El compromiso contiene tres metas, dos de ellas relevantes para mejorar la calidad de la información respecto a las fincas registrales, así como facilitar la consulta de información y trámites para la ciudadanía. Una de las metas, el propio sistema de intercambio de información entre las dos entidades, es también relevante por la solución tecnológica innovadora que introduce, al aportar datos georreferenciados de las parcelas inmobiliarias². Una cuestión clave de este compromiso es que no especifica si como resultado de este proceso de interoperabilidad se ofrecerá un acceso irrestricto y gratuito a esta información del registro y del catastro, con posibilidad de descargar la información en formato de datos abiertos, o si sólo se permitirá su uso mediante la interfaz georreferenciada. Esto supondría de lleno la diferencia entre una apuesta decidida por una mayor transparencia respecto de esta información o un simple proceso de mejora continua por interoperabilidad.

El texto del compromiso considera que esta iniciativa también facilitará la participación ciudadana en términos de coproducción, ya que los ciudadanos podrán describir y rectificar la realidad física inmobiliaria para ajustar la descripción de los inmuebles a la realidad, lo que ahorra trámites presenciales. No obstante, en lo fundamental se trata de una medida de avance en la interoperabilidad entre dos registros distintos, al consistir en el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, servicios y trámites a través de la red. No puede considerarse una medida de participación ciudadana al no preverse la implicación de los ciudadanos en el proceso, razones igualmente expuestas en compromisos anteriores (ver valoraciones de los compromisos 3.3 Carpeta ciudadana, 3.4 Sistema ARCHIVE).

Verificabilidad e impacto potencial

Las metas del compromiso son verificables. La primera fase de desarrollo normativo evidencia el compromiso de las entidades involucradas, así como del Ejecutivo con la implementación de esta iniciativa. Esto se concretó mediante la Ley 13/2015 de Modificación de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y en concreto del Título VI de la citada ley, así como con nuevas resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Es destacable la planificación de una fase de formación y divulgación para dar a conocer la iniciativa entre los profesionales del sector como entre los ciudadanos interesados, aunque es la actividad menos específica y verificable. Así pues, en caso de que se implemente la medida en su totalidad, el compromiso podría tener un impacto potencial significativo, puesto que contribuye a mejorar la coordinación de las entidades implicadas, a unificar registros inmobiliarios y a facilitar el acceso a la información en un sector tan importante como sensible.

Siguientes pasos

La investigadora reconoce que el compromiso aporta mejoras sobre todo respecto a la coordinación de los sistemas de las entidades involucradas, y menos en cuanto a mejoría de la calidad y detalle de la información provista. Es por ello que constituye una medida de administración electrónica. Desde el IRM se anima a continuar su desarrollo fuera de los planes de acción de OGP.

No obstante, si se desea apostar por una mayor transparencia pública en esta vía, otra línea de trabajo podría ser ofrecer esta información registral mediante conexión a API a fin de que periodistas de datos y otros desarrolladores web del sector infomediario puedan usar esta información como medio para crear valor público o desarrollar aplicaciones web para favorecer un mayor control social al sector privado.

¹ “La vivienda supone más del 4,5% PIB”, El Mundo, septiembre de 2018:

<https://www.elmundo.es/economia/vivienda/2017/09/28/59ccd3c5268e3e407b8b4779.html>

² GeoPortal del Colegio de Registradores de la Propiedad:

<http://geoportal.registradores.org/geoportal/index.html>

4.4 Información sobre violencia de género

Nota editorial: Este compromiso, tal como está formulado en el tercer plan, consta de seis metas. A fin de facilitar su evaluación, se analizan conjuntamente las metas 1 y 3, así como las metas 4 y 5, dada su interrelación. Las metas 2 y 6, ampliar los datos disponibles y desarrollo de nuevas herramientas de comunicación como la app LIBRES respectivamente se analizan por separado.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Mejora del sistema de información y difusión de datos relativos a la violencia contra la mujer que facilite el conocimiento por la ciudadanía en general y los profesionales en particular de su incidencia, facilitando la sensibilización social acerca del problema y la labor profesional de agentes públicos y privados que intervienen en la prevención, asistencia y erradicación de las distintas formas de violencia contra la mujer.

El compromiso contiene las siguientes metas: 1. Elaboración de boletines mensuales y anuales con datos estadísticos. 2. Ampliar progresivamente los datos disponibles. 3. Aumentar el conocimiento de la violencia contra la mujer a través de investigación y estudios. 4. Desarrollar y mantener un Portal Estadístico dirigido a profesionales. 5. Desarrollar y mantener un Portal web con información integral dirigida a las mujeres. 6. Mantener y desarrollar nuevas herramientas de comunicación como la app LIBRES.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Junio 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
TOTAL		✓	✓			✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				
1. Herramientas difusión: boletines electrónicos y estudios		✓	✓						✓										
2. Ampliación datos violencia género		✓	✓					✓											
3. Páginas web: Portal Estadístico y portal Por una sociedad libre de violencia de género		✓	✓		✓			✓											

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

En tan solo dos meses desde el inicio de 2019, fallecieron nueve mujeres víctimas de violencia de género; con un total de 984 muertes desde 2003. La violencia de género es uno de los problemas principales que aquejan a la sociedad española con consecuencias muy graves sobre la salud física y psíquica de las víctimas. La Organización Mundial de la Salud afirma: “la violencia sexual constituye uno de los problemas más graves de salud pública y derechos humanos a nivel mundial”¹. La Macroencuesta de Violencia contra la Mujer realizada en España, reveló que el 13,7% de las mujeres residentes en España de 16 años o más ha sufrido, a lo largo de la vida, violencia sexual².

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad, en noviembre de 2016, el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género³ a fin de seguir impulsando una verdadera política de Estado para la erradicación de la violencia sobre la mujer. El objetivo era recuperar el espíritu de consenso generado por la Ley 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género, vinculando a todos los partidos políticos, poderes del Estado y sociedad civil, en un compromiso firme en pro de una política sostenida para la erradicación de la violencia de género. Desde entonces es destacable la firme apuesta del Estado por sumar esfuerzos para aumentar la conciencia colectiva de cero tolerancia hacia la violencia de género, así como por aumentar los recursos destinados a la protección integral de las mujeres víctimas de violencia de género.

El compromiso contiene cuatro metas, todas ellas relevantes para aumentar el conocimiento y la sensibilización de la población acerca de la violencia contra las mujeres, así como dar a conocer los recursos disponibles. Son por ello todas las metas relevantes para mejorar el acceso a la información, así como la calidad de la misma. La meta orientada a la creación del Portal Estadístico y el portal “Por una sociedad libre de violencia de género”, así como la meta dirigida a crear la *app* LIBRES, son además consideradas relevantes para la innovación y tecnología.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso contiene seis metas, la mayoría de ellas verificables pues suponen la creación de productos tangibles como los boletines de difusión, el portal web, el portal de información para las mujeres víctimas de violencia de género así como la *app* LIBRES. Sin embargo, las metas 2 y 3 no son lo suficientemente específicas como para poder ser verificables, pues la ampliación progresiva de datos es difícilmente comprobable al no establecerse una línea de base para la medición y no concretarse qué aspectos se ampliarán. De igual forma, “aumentar el conocimiento de la violencia contra la mujer a través de investigación y estudios” supone una meta poco específica si no se determina el contenido de dichos estudios.

De ser implementado en su totalidad, y teniendo en cuenta el problema social que supone la violencia de género, la investigadora del IRM le asigna a este compromiso un impacto potencial moderado, pues que las acciones que lo comprenden contribuirán en su conjunto a una mayor sensibilización y a la “...difusión de los datos que se vayan obteniendo en materia de violencia de género, para su conocimiento general y el mejor enfoque de las actuaciones públicas y privadas sobre la materia”⁴.

Siguientes pasos

La investigadora del IRM reconoce la importancia de seguir avanzando en mejorar el acceso a la información y a los recursos disponibles para las víctimas de violencia de género así como continuar con las estrategias de difusión y concienciación de la población. De esta forma se conecta un gran problema social con medidas inclusivas de un Estado que se encuentra en vías al gobierno abierto.

Para avanzar con firmeza asumiendo los valores de la apertura, se requiere de una mayor ambición y alcance en las medidas. Para ello, la investigadora del IRM recomienda continuar trabajando en medidas orientadas a la lucha contra la violencia hacia las mujeres en la cual:

- Involucren a sectores de la población relevantes para la lucha contra la violencia de género en el diseño de las medidas que formen parte del próximo plan de acción: OSC de víctimas, OSC de hombres pro igualdad, profesionales, instituciones etc. y promuevan una participación continuada y efectiva, así como el empoderamiento de las víctimas de violencia de género.
- Incorporar en el marco de esta política o estrategia medidas orientadas a la participación, la inserción laboral y el empoderamiento de mujeres víctimas de violencia de género.

¹ "Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence", World Health Organization, 2013.

² Macro Encuesta de Violencia contra la Mujer 2015:
http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/Avance_Resultados2015/home_valida.htm

³ Pacto de Estado en materia de Violencia de Género:
http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf

⁴ Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto:
<https://bit.ly/2Wubeyk>

EJE FORMACIÓN

5.1 Formación a empleados públicos

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Formar a los empleados públicos en las bases conceptuales, valores, herramientas y estrategias de gobierno abierto. Capacitar y reforzar actitudes de los empleados públicos en su relación con los ciudadanos basadas en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración. Promover la interiorización de las obligaciones y compromisos de los empleados públicos en su relación con los ciudadanos. Aplicar criterios basados en el conocimiento de los valores del gobierno abierto a la selección de los nuevos empleados públicos. Mejorar la calidad de los servicios públicos.

Se trata de la planificación y ejecución de actividades formativas dirigidas a los empleados públicos de los tres niveles de la Administración, incluyendo la formación de formadores en gobierno abierto de colectivos que actuarán como agentes del cambio en sus respectivas organizaciones, la elaboración de material didáctico a disposición de las Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y de las entidades locales, que permita emitir mensajes coherentes con los principios y valores del gobierno abierto. Contempla también el desarrollo de actividades formativas dirigidas a colectivos de funcionarios que desarrollan funciones con especial impacto en los ciudadanos y de los funcionarios en prácticas. Por otra parte, el compromiso incluye también una revisión de los programas que 88 sirven de base para la selección de nuevos empleados públicos y la incorporación de contenidos sobre gobierno abierto, cuyo conocimiento se tomará en cuenta en los procesos de selección.

Fecha de inicio: Iniciado Fecha de término: Junio 2019

Nota editorial: Este compromiso, tal como se formula en el tercer plan, consta de trece metas. A fin de facilitar su evaluación se fusionaron en cinco metas. Se analizan conjuntamente como primer grupo: las metas 1 a 6 identificación de necesidades formativas, diseño de la formación, actividades formativas y de difusión; conjuntamente con las metas 11, 12 y 13, Evaluaciones y Red alumni. Análisis por separado de las siguientes metas: Meta 7 - Presentación del tercer plan en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Meta 8 - Revisión de programas selectivos para el acceso a la función pública. Meta 9 - Tramitación de Reales decretos que aprueban las Ofertas de Empleo Público y Meta 10 - Inclusión en el orden del día de la Comisión de Coordinación del Empleo Público.

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad	Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)	Impacto potencial	Cumplimiento	¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?
------------------------	-----------------	--	-------------------	--------------	---

	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
TOTAL		✓	Sin relevancia clara						✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				
1. Necesidades formativas		✓	Sin relevancia clara						✓										
2. Presentación Tercer Plan OGP en el CLAD		✓	Sin relevancia clara					✓											
3. Revisión de programas formativos		✓	Sin relevancia clara					✓											
4. Tramitación RD de oferta pública de empleo		✓	Sin relevancia clara					✓											
5. Comisión de coordinación de empleo público		✓	Sin relevancia clara					✓											

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

El objetivo principal de este compromiso es contribuir a la formación de funcionarios públicos en materia de gobierno abierto. Como se explica en el plan de acción, se busca capacitar a los empleados públicos en los principios y estrategias de gobierno abierto con el fin de “promover la interiorización de las obligaciones y compromisos de los empleados públicos en su relación con los ciudadanos”. Esto se puede entender como un aspecto fundamental del engranaje para generar un cambio cultural progresivo que remodele la cultura de una organización, hacia una cultura de la integridad que genere hábitos hacia la apertura del Gobierno¹. Una estrategia de cambio cultural es preciso abordarla con un enfoque integral y multiactor. La formación es una prioridad para expandir el conocimiento sobre gobierno abierto y sembrar las semillas de una cultura de la integridad en los servidores públicos, las OSC y la población más joven.

Sin embargo, debido a la naturaleza netamente interna de las actividades propuestas (sin un elemento de interacción con el público), este compromiso no se puede considerar relevante a los valores de gobierno abierto, según se definen en el manual de procedimientos del IRM². Un compromiso enfocado exclusivamente en la realización de formaciones a empleados públicos no se le puede atribuir relevancia para los valores de gobierno abierto, aunque las mismas abarquen contenidos sobre los tres principios.

Para posibilitar que la formación tenga relevancia en gobierno abierto debe ser orientada y acompañarse de medidas concretas que busquen la publicación de información de Gobierno, la creación de espacios que fomenten la participación ciudadana o de mecanismos que obliguen a actores gubernamentales a justificar sus acciones ante la ciudadanía. Es por ello que, según la metodología establecida

del IRM, no se le puede atribuir una relevancia clara para los principios de gobierno abierto a las acciones planteadas en este compromiso.

Verificabilidad e impacto potencial

La investigadora considera que todas las metas contenidas en el compromiso son verificables. El primer grupo de actividades (1 a 6, 11, 12 y 13) es verificable pues supone el diseño, realización y difusión de formaciones dirigidas a empleados públicos. Asimismo la realización de las evaluaciones o la creación de la Red Alumni son verificables a través de los informes que se generen y a través de la plataforma Alumni. Las metas 8, 9 y 10 también son verificables a través de los propios programas formativos de empleo público, de los Reales Decretos que se promulguen y mediante las decisiones alcanzadas de la reunión de la Comisión de Coordinación de Empleo Público.

Respecto al impacto potencial de las medidas, el primer grupo de actividades agrupadas como Meta 1- Diseño, realización y difusión de formaciones dirigidas a empleados públicos, junto con la evaluación de las mismas y la creación de la Red Alumni, tendría un impacto significativo aunque con algunas limitaciones. Como se mencionó anteriormente, la formación es relevante para propiciar un cambio cultural en la Administración. Sin embargo, en un entorno como el sector público, tendría mayor impacto si el diseño de las medidas concretas tuviese capacidad de replicabilidad para poder extenderse más allá de su experiencia piloto y poder generar una práctica homogénea que genere un cambio cultural organizacional. En cuanto a la presentación del tercer plan en el Congreso del CLAD –Meta 7-, supone una propuesta relevante de intercambio de experiencias entre pares, sobre todo tomando en cuenta el papel de liderazgo del CLAD en Iberoamérica en materia de impulso a la modernización de la gestión pública y a las políticas de gobierno abierto³ Sin embargo su presentación en este foro iberoamericano no implica directa o necesariamente que ello contribuya a una mayor importancia o mejora del plan, por lo que se le asigna un impacto potencial menor.

Se estima muy positiva la incorporación dentro del ciclo de formaciones de una primera fase de identificación de necesidades a desarrollar en colaboración con los colectivos que serán objeto de la formación. Esto con el fin de diagnosticar participativamente cuáles son las necesidades de nuestros funcionarios, si bien esta metodología se encuentra en proceso de revisión dentro de la entidad. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ya disponía, previo al tercer plan, de contenidos inherentes a la aplicación de la Ley de transparencia estatal, así como al derecho de acceso a la información en su oferta formativa.

De igual manera, es pertinente y necesario planificar dos momentos para la evaluación con el fin de verificar si los objetivos formativos se están alcanzando y si estos contribuyen a la consecución de los resultados esperados. Igualmente se menciona en el compromiso que las actividades formativas se dirigen a los empleados públicos de los tres niveles de la Administración, a través de una plataforma denominada “Compartir” que en el futuro será objeto de modificaciones para mejorar la optimización de sus materiales. Adicionalmente, los cursos financiados por el Plan Interadministrativo están abiertos a otras administraciones aunque no son muy numerosos. En la entrevista realizada, los responsables de este compromiso manifestaron que los tiempos políticos no han favorecido la generación de una verdadera comunidad de gestión de conocimiento interadministrativa para intercambiar buenas prácticas y recursos entre los distintos centros de formación regionales de empleados públicos. Los responsables de este compromiso también manifestaron interés en seguir trabajando en esta dirección.

De cara al futuro, el enfoque del INAP, según afirmó el responsable entrevistado, se orienta a consolidar un “modelo de aprendizaje significativo a lo largo de la vida

profesional, que contenga, entre otras acciones, recursos para el autoaprendizaje, así como un sistema de acreditación de competencias con independencia de cómo estas se hayan adquirido”⁴. Asimismo, el INAP cuenta con recursos de gran potencial para la transversalización de contenidos en gobierno abierto y para facilitar la comprensión de los conceptos y optimizar herramientas, tales como el banco de conocimiento de la entidad. Este podría evolucionar hacia un banco de recursos abiertos y reutilizables, ampliando así su utilidad y aplicación.

Respecto a las metas 8, 9 y 10, se les asigna un impacto moderado. Dichas metas han conseguido el reconocimiento generalizado de los participantes en el proceso de diseño del tercer plan, y se orientan a introducir contenidos sobre gobierno abierto en el temario de las oposiciones públicas, por lo que los futuros funcionarios partirán de un mínimo conocimiento en la materia antes de comenzar su labor.

La investigadora del IRM destaca la Red Alumni por el potencial que puede aportar. Si se genera una comunidad de empleados públicos formados y comprometidos con los valores del gobierno abierto éstos podrán perpetuar un verdadero cambio cultural, con los tiempos que ello requiere, hacia una cultura de integridad más allá de los vaivenes políticos.

En conclusión, se valora el presente compromiso con un impacto potencial moderado.

Siguientes pasos

La investigadora del IRM recomienda para el próximo plan de acción continuar con las medidas formativas en gobierno abierto a las administraciones públicas, siempre que incluyan un componente de cara al público, contengan un enfoque transversal de coordinación interna e interadministrativa, busquen generar y aplicar medidas concretas a partir del conocimiento adquirido y puedan ser replicables a toda la administración. Se podrían considerar las siguientes recomendaciones:

- Consolidar dentro de la Red Alumni un grupo de expertos especializados en valores, herramientas y estrategias de gobierno abierto que puedan transferir conocimiento en sus entidades y consolidar un modelo abierto de gestión del conocimiento en las entidades públicas, independiente de los ciclos o la inestabilidad política.
- Asimismo, potenciar el intercambio de experiencias y recursos entre la administración AGE y las administraciones regionales y locales, en aras a generar un valor añadido y crear redes interadministrativas, ya sean formales o informales. Dichas redes son susceptibles de generar poco a poco una práctica homogénea de estándares éticos y enfoques participativos, y de contribuir a la permeabilidad y diseminación de una verdadera cultura de gobierno abierto en nuestras administraciones públicas.

¹ “Cultivar una cultura de alta integridad” Jean François Manzoni, Harvard-Deusto Magazine: <https://www.harvard-deusto.com/cultivar-una-cultura-de-alta-integridad>

² Manual de Procedimientos del Mecanismo de Revisión Independiente, Alianza del Gobierno Abierto 2016: <https://www.opengovpartnership.org/documents/manual-de-procedimientos-mri>

³ Véase por ejemplo la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, un documento doctrinal del CLAD suscrito en 2016 por sus estados miembros (entre ellos España) que propende a los gobiernos a impulsar sus procesos de modernización del sector público bajos los principios del gobierno abierto

3. José Manuel Argiles y Elena Sedeño (INAP), entrevistas de la investigadora IRM, enero 2019.

5.2 Sensibilización y Formación de la Sociedad Civil

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Difundir entre los ciudadanos información sobre sus derechos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, dar a conocer los mecanismos para participar y colaborar con ellas, así como acercar la Administración a los ciudadanos y estimular la participación mediante la información y la formación sobre los mecanismos existentes.

Consistirá en el desarrollo y difusión de recursos informativos y formativos abiertos, gratuitos y a disposición de los ciudadanos, así como la organización de actividades de apertura de las oficinas públicas en jornadas de puertas abiertas y de actividades de comunicación directa de los empleados públicos con los ciudadanos en sus ciudades de origen.

Metas:

1. Desarrollo de material didáctico (MOOC) sobre derechos ciudadanos y mecanismos de participación. 2 Jornadas de puertas abiertas en distintas AAPP. 3 Campaña de sensibilización. 4. Programa "gobierno abierto en tu ciudad".

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Abril 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
TOTAL		✓	✓	✓					✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				
1. Materiales didácticos (MOOCs y Guías)		✓	✓	✓					✓										
2 "Semana Administración Abierta"		✓	✓	✓				✓											
3. Campaña sensibilización		✓	✓	✓				✓											
4. "Gobierno Abierto en tu ciudad"		✓	✓	✓				✓											

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

El compromiso contiene una estrategia formativa y divulgativa orientada a dar a conocer los mecanismos participativos existentes en la administración, así como

acercarla a los ciudadanos y estimular su participación. Como se señaló en el compromiso anterior, este eje se orienta a que una cultura de integridad y participativa permee entre la sociedad española. Para ello es preciso abordarla con un enfoque integral y multiactor, puesto que existe un desconocimiento generalizado en la sociedad de las oportunidades de incidencia que su participación puede aportar.

El compromiso comprende cuatro metas. La primera de ellas consiste en el desarrollo de materiales didácticos e informativos: cursos *online* MOOC y Guías de Gobierno Abierto sobre derechos ciudadanos y mecanismos de participación, abiertos a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil. Se incluyen guías de educación en gobierno abierto dirigidas hacia educación primaria, secundaria y bachillerato, que serán objeto de análisis en el siguiente compromiso: 5.3 Educación en Gobierno Abierto.

Por otra parte, el compromiso contiene actividades divulgativas con tres tipos de acciones:

1) Jornadas de puertas abiertas en administraciones públicas como la jornada “Semana de la Administración Abierta 2018”, enmarcada dentro de la “opengov week”¹. En esta jornada España tuvo una participación muy elevada y realizó un gran número de eventos, convirtiéndose en el Estado miembro OGP que más actividades organizó. El desarrollo de la misma se analizará en el próximo informe del IRM, sobre la implementación del tercer plan.

2) Campaña de sensibilización a través de medios y redes sociales: los actores entrevistados reconocen la constante disponibilidad del equipo de la Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP) para asistir a cuantos actos se organicen en materia de gobierno abierto afirmando sobre el equipo coordinador: “Están siempre dispuestos a participar en los eventos que organices, antes ni siquiera sabíamos quiénes eran”² lo que muestra un avance en el liderazgo de OGP, tal como se analizó en el apartado III Liderazgo y Proceso Multiactor.

3) La meta “Gobierno Abierto en tu ciudad” consiste en organizar actos de comunicación con funcionarios locales voluntarios y OSC. La organización de actividades presenciales en el contexto local aporta un elemento de cercanía que la ciudadanía necesita para captar su interés e implicación.

Respecto a la relevancia de las metas propuestas, la formación y divulgación suponen un aporte crucial para el cambio cultural que implica la apertura del Gobierno. Por tanto, las metas propuestas son relevantes para la participación ciudadana así como para el acceso a la información, en cuanto se presume que los actores sociales tendrán mayor acceso a información pública a través de las formaciones. Las acciones divulgativas son asimismo relevantes para el acceso a la información. Respecto a la rendición de cuentas, no se observan mecanismos de asunción de responsabilidades y consecuencias claras en correlación con las mismas.

Verificabilidad e impacto potencial

Las metas del compromiso son verificables porque resultan en productos tangibles como formaciones *online* o la organización de visitas de estudios dentro del programa “Gobierno abierto en tu ciudad”. Las acciones divulgativas, si bien se pueden comprobar, resultan menos específicas.

De implementarse en su totalidad las medidas planificadas tendrán un impacto potencial moderado. La formación orientada a la sociedad civil implica su capacitación para participar en los asuntos públicos y su eventual empoderamiento.

Sin embargo, los programas formativos por sí solos no necesariamente se traducen en la mejora de la participación ciudadana. Por esta razón su impacto se ve limitado al no poderse determinar claramente cómo el compromiso transformará el problema que identifica- la desafección ciudadana, el escepticismo y la desmotivación de la sociedad-.

A las formaciones *online* MOOC se les asigna un impacto potencial moderado, dado el potencial que poseen este tipo de cursos en línea para aportar conocimientos a un gran segmento de la población. Para verificar su impacto definitivo será necesario analizar en el siguiente informe si su contenido diferenció al público objetivo al que se dirigen los cursos.

Siguientes pasos

La investigadora del IRM considera muy pertinentes los objetivos de este quinto eje formativo, dirigido a expandir conocimiento sobre gobierno abierto y sembrar las semillas de una cultura de gobierno abierto entre la ciudadanía, las OSC, los servidores públicos y la población más joven. No obstante, propone ampliar la relevancia con respecto a los valores de gobierno abierto, para generar herramientas que puedan concretarse en medidas de apertura del Gobierno. En este sentido, el foro podría considerar:

- Continuar con la realización de los cursos *online* MOOC, introduciendo distintos contenidos según el público objetivo al que se dirija: cursos para ciudadanía y cursos para OSC.
- Diseñar acciones formativas presenciales en forma de: talleres, mesas de trabajo, fines de semana de cocreación y *team building* o cualquier otro formato que favorezca espacios para la reflexión conjunta entre los miembros del Foro de Gobierno Abierto en España. Sería muy pertinente la organización de alguna sesión de trabajo colaborativo, diseñada en conjunto entre las OSC y el Gobierno, durante el proceso de cocreación del cuarto plan de gobierno abierto.
- Compartir el liderazgo de la Semana de la Administración Abierta entre las OSC y las administraciones públicas permitiendo la definición compartida del diseño, organización y puesta en escena.

¹ Semana del Gobierno Abierto, impulsada por OGP en los países participantes:

www.opengovweek.org

² Fran Delgado (ACREDITRA), entrevista de la investigadora del IRM, diciembre 2018.

5.3 Educación en Gobierno Abierto

Nota editorial: Este compromiso, tal como se formula en el tercer plan, consta de siete metas. A fin de facilitar su evaluación se reduce a cuatro metas. Se analizan conjuntamente por su conexión entre ellas: las metas 1 y 4 Diseño y testeo de las Guías en Gobierno Abierto; metas 2, 5 y 6 actividades complementarias y de difusión. Las metas 3 y 7 se analizan por separado.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Formar a alumnos para el desarrollo de las competencias sociales y cívicas y, en concreto, sobre los principios del Gobierno Abierto. Formar al profesorado para la evaluación de las competencias sociales y cívicas. Preparar a los alumnos para el ejercicio de la ciudadanía democrática, la transparencia y para poder interactuar y participar en el ámbito público.

Fecha de inicio: Julio 2017 Fecha de término: Diciembre 2019

El texto completo del compromiso se encuentra en Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, disponible aquí: <https://bit.ly/2Wubeyk>.

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
TOTAL		✓		✓				✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					
1. Diseño y testeo de las Guías de Gobierno Abierto para alumnado		✓		✓				✓											
2. MOOC para profesorado		✓		✓				✓											
3. Acciones complementarias y de difusión		✓		✓				✓											
4. Evaluación de la formación		✓		✓				✓											

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

La infancia y juventud son públicos que tradicionalmente no se han tenido en cuenta a la hora de planificar políticas, ni siquiera para aquellas en las que son el público objetivo. La desafección o falta de interés en las administraciones es aún más acuciante en la sociedad juvenil europea. Por ello, es necesario conducir acciones

para: "...animar a los jóvenes y dotarlos de los recursos necesarios para que se conviertan en ciudadanos activos, agentes de solidaridad y cambio positivo"¹.

Este compromiso propone la realización de las siguientes metas:

1. Elaboración de guías de gobierno abierto.
2. Difusión de los recursos.
3. Formación *online* para el profesorado.
4. Ejecución de la actividad formativa en Ceuta y Melilla y otras CCAA.
5. Actividades complementarias en centros educativos.
6. Difusión de la actividad a través de la Comisión General de Educación.
7. Evaluación de la formación.

Respecto a la relevancia de las metas propuestas, la formación y divulgación suponen un aspecto crucial para el cambio cultural que implica la apertura del Gobierno, sobre todo cuando se trata de acciones dirigidas a la comunidad educativa. La formación orientada a este colectivo es relevante para mejorar las capacidades, condiciones y espacios para la promoción de la participación ciudadana, en la medida en que suponen la formación y empoderamiento de una ciudadanía activa que siembre las semillas del cambio cultural que entraña la apertura del Gobierno. Sin embargo, no se les puede asignar una relevancia directa en relación al acceso a la información: las acciones divulgativas mejoran las condiciones para el acceso a la información, pero no implican *per se* una mayor divulgación de información pública o de mejor calidad. Respecto a la rendición de cuentas, no se observan mecanismos de asunción de responsabilidades y consecuencias claras en correlación con las mismas.

Las metas contenidas en el presente compromiso, las guías de gobierno abierto, la formación *online* dirigida al profesorado (MOOCs²) así como las acciones complementarias y divulgativas, introducirán los conceptos de acceso a la información, participación y colaboración entre la comunidad educativa de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla así como en las comunidades autónomas de Asturias, Galicia, Madrid y Valencia entre otras.

Verificabilidad e impacto potencial

Las metas del compromiso son verificables porque resultan en productos tangibles como formaciones *online*. Las acciones divulgativas, si bien se pueden comprobar, resultan menos específicas.

Las guías de gobierno abierto son herramientas con un impacto potencial moderado, puesto que formar a alumnos sobre los principios del gobierno abierto a través de herramientas adaptadas a su edad y a sus intereses contribuye a generar una cultura de gobierno abierto, a formar a la ciudadanía del futuro, una ciudadanía activa, democrática, y comprometida con estos valores.

Que el alumnado pueda conocer e interiorizar qué supone una cultura de gobierno abierto es un resultado del compromiso que estará supeditado a que su implementación venga acompañada de una formación específica para los equipos docentes responsables de impartir sus contenidos. Si la comunidad educativa no se involucra en su diseño, implementación y evaluación, los materiales no tendrán el impacto deseado. En este sentido se valora el impacto de los cursos MOOC orientados a los docentes como menor (los cursos contienen competencias específicas para formadores, diferenciándose de los cursos MOOC orientados a la ciudadanía). Las actividades complementarias vendrían a completar los contenidos

presentados en las guías, ayudando al alumnado a comprender mejor la labor de los empleados públicos. Por esta razón también se valoran con un impacto potencial menor. Por su parte las actividades de difusión son un pilar necesario para ampliar el conocimiento sobre los materiales didácticos y poder dotar a las guías de un impacto mayor, tal como se viene trasladando a lo largo de este informe como recomendación transversal.

Siguientes pasos

La investigadora del IRM recomienda continuar con la implementación de las guías de gobierno abierto y expandir su uso a otras comunidades autónomas, sin necesidad de que estas formen parte del próximo plan de acción, al entenderse que sus bases están lo suficientemente consolidadas para continuar su desarrollo y expansión. Asimismo recomienda:

- Analizar la posibilidad de realizar materiales *online*³ sobre la base de las guías elaboradas, en una sola herramienta digital dirigida a distintos públicos: escolares, sociedad civil y empleados públicos.
- Tener en cuenta que el interés y la motivación de todos los participantes en un proceso multiactor está fuertemente conectada con el grado de impacto que su participación pueda alcanzar. Ello es primordial para ofrecer a los participantes una mejor comprensión de los intereses de cada parte, así como una orientación clara sobre las áreas en las que los participantes pueden influir y aquellas en las que la decisión es retenida por la administración responsable del compromiso. De lo contrario se desincentivará la participación de los distintos actores involucrados en el proceso de cocreación.

¹ Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027, Consejo de la Unión Europea, 27 de noviembre de 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14944-2018-INIT/es/pdf>

² “Massive Open Online Course-MOOC” son cursos en línea dirigidos a un número ilimitado de participantes a través de Internet según el principio de educación abierta y masiva.

³ “Rutas para la promoción de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público”, Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República de Colombia. Elaboradas con el apoyo de la Comisión Europea: <http://www.anticorrupcion.gov.co/multimedia/index.html>

IV. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el objetivo de presentar recomendaciones para el siguiente plan de acción, además de guiar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) Recomendaciones clave del IRM para mejorar el proceso de la OGP y los planes de acción del país o entidad, 2) Evaluación de cómo el Gobierno respondió a las recomendaciones clave del IRM que se presentaron en ciclos anteriores.

1.1 Recomendaciones del IRM

Una demanda común de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y del IRM era crear una nueva estructura de gobernanza que articulara participativamente las estrategias y procesos de gobierno abierto en España. El tercer plan de gobierno abierto incorpora una estructura más participativa y abierta a la colaboración con las OSC, así como una mejor coordinación entre los distintos niveles de Gobierno. Todas las opiniones recogidas en las entrevistas y cuestionarios reconocen positivamente el gran cambio experimentado en la estructura organizativa; sin embargo, gran parte de las OSC entrevistadas, y algunas comunidades autónomas, afirman que el nivel de influencia de su participación en las grandes líneas del tercer plan ha sido limitado. El proceso de desarrollo del plan se centró en la recolección de insumos a través de consultas ciudadanas que luego el gobierno tomó en cuenta para la redacción del plan (diez de los veinte compromisos proceden de solicitudes realizadas por la ciudadanía y OSC). Sin embargo, no existió en espacio en el proceso que permitiese a actores no gubernamentales (expertos en los temas de los compromisos, académicos, organizaciones de sociedad civil, etc.) ser parte del proceso de toma de decisiones en cuanto a la definición de la agenda (con capacidad de decidir sobre el contenido del plan) o aportar en la estructuración de los compromisos y sus hitos correspondientes. Por ejemplo, algunas OSC pro transparencia activas en el proceso OGP comentan que el proceso no dio cabida a la introducción de temas clave propuestos por ellas que requerían modificaciones legislativas.

Es así que el compromiso de España con el proceso de OGP debe seguir evolucionando para que este foro de interlocución y coordinación multiactor habilite espacios, procesos y herramientas que posibiliten una participación de calidad, en la que todos los actores involucrados tengan la oportunidad de diseñar colaborativamente una estrategia de gobierno abierto inclusiva. A tal fin será necesario revisar la representatividad numérica y el liderazgo de los actores en el engranaje participativo, así como dotarlo de mayor operatividad y eficiencia, y propiciar espacios de trabajo, de reflexión y debate. La investigadora del IRM recomienda que, en caso de no llegar a una resolución consensuada de una incidencia, se acuda a estándares internacionales que puedan aportar claridad al respecto. De igual forma que se recurra a la opinión de varios expertos/as nacionales, seleccionados por ambas partes, para que puedan emitir informes cualificados que determinen la inclusión o no de la medida en cuestión o incluso a las soluciones procedimentales que pueda aportar la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, en su calidad de regulación subsidiaria del Foro de Gobierno Abierto.

La entidad coordinadora realizó un trabajo encomiable de impulso y compromiso con el proceso de OGP en este tercer plan de acción. Las opiniones recogidas coinciden en que este primer estadio del proceso sirvió para afianzar el conocimiento y la confianza entre las partes, aspecto fundamental para ir avanzando en un cambio de modelo participativo. Asimismo, a fin de conseguir una estrategia estatal de gobierno

abierto inclusiva, la DGGP debe compartir el liderazgo con la sociedad civil así como con las comunidades autónomas y entidades locales, propiciando nuevas dinámicas de trabajo para ello.

El tercer plan de acción es un plan muy amplio, que alberga veinte compromisos y más de 200 metas, cuya implementación recayó en un 40% sobre la entidad coordinadora del proceso, con ocho compromisos a su cargo.

Una de las principales críticas comentadas por las personas entrevistadas es la ausencia de un enfoque transversal en el tercer plan, que estructure y dote de coherencia y ambición a los compromisos que lo componen. Es por ello que, con el fin de definir una estrategia nacional de gobierno abierto consensuada e inclusiva, se sugiere reflexionar conjuntamente acerca de los principios vertebradores del próximo plan de acción y de las prioridades manifestadas por las partes en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos. Para ello resulta fundamental considerar cautelosamente el tiempo necesario para un diseño cualitativo del proceso de cocreación y asumir las muy probables desviaciones e imprevistos que se sucedan, así como los tiempos políticos.

España superó una primera fase del proceso de OGP con la institucionalización de una estructura participativa, siendo preciso de cara al futuro trascender los planes de acción compuestos por acciones inconexas y apostar por propuestas de calado que visibilicen el compromiso de nuestras instituciones y sociedad civil con los principios inspiradores del gobierno abierto. Todo ello debe plasmarse en una estrategia que priorice las reformas en materia de transparencia, acceso a la información y prevención de la corrupción que la sociedad demanda. En palabras de un informante experimentado:

“Se trata de una cuestión de abordaje, no se trata tanto de conocer cuáles son los principios del gobierno abierto sino un cambio en nuestra cultura administrativa, que incorporemos esos valores y los llevemos a la práctica pues el conocimiento es necesario pero no es suficiente. Si queremos un plan con vocación transformadora los plazos son cortos.”

Las organizaciones de la sociedad civil que componen el Foro de Gobierno Abierto son de naturaleza diversa y ello enriquece el proceso participativo. No obstante, la investigadora del IRM observó que son escasas las OSC implicadas en el proceso, lo que denota cierta debilidad de la sociedad civil española. Adicionalmente, dadas las experiencias previas, existe cierta desconfianza o desafección entre las OSC derivada de procesos teóricamente participativos que no lo han sido en la práctica, o consultas que no han recibido la retroalimentación esperada o no han permitido influir de forma real en el contenido de los planes de acción. Es preciso, por tanto, clarificar el alcance e impacto de las partes en el proceso, sus motivaciones (o ausencia de ellas) así como los posibles obstáculos, para incentivar su participación. Es asimismo evidente la ausencia de “mensajes comunes”, de espacios de interlocución y coordinación entre las OSC, por lo que desde el IRM se recomienda la concertación de posiciones comunes y al mismo tiempo inclusivas, a través de espacios y herramientas de coordinación interna, a fin de fortalecer su incidencia en el proceso de cocreación.

Respecto a los participantes académicos, si bien es cierto que la muestra seleccionada fue menor por cuestiones de tiempo, su participación en el presente estudio fue muy escasa. La academia representa un sector de la población esencial para la reflexión y el debate acerca de los mejores enfoques para abordar una estrategia nacional de gobierno abierto, por lo que desde el IRM se alienta a

fortalecer su representación así como a la revisión conjunta de su rol en las instancias de participación. Igualmente necesaria es la aplicación de un criterio paritario para su selección.

Otro aspecto de gran relevancia es la configuración de una estrategia comunicativa fuerte, una estrategia de comunicación que tenga los siguientes objetivos:

- Visibilice el proceso de OGP ante la ciudadanía
- Promueva la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas
- Diferencie las audiencias hacia las que se orienta a través de productos específicos
- Diversifique los canales de difusión entre tradicionales y redes sociales
- Promueva el seguimiento de las actividades de gobierno abierto

Por último, es esencial lograr una implicación política de primer nivel en el proceso de OGP, a fin de alcanzar la consolidación de una estrategia nacional que potencie las particularidades de nuestra realidad territorial. Es altamente recomendable establecer mayores vínculos e implicar a los tomadores de decisiones con capacidad de influencia en la agenda política, tanto central como territorial, que aporten coordinación y coherencia estatal en las políticas de gobierno abierto. Ello favorecería la aplicación de medidas de mayor trascendencia. También es recomendable que otros poderes del Estado como el legislativo o judicial se involucren, afianzando de esta manera el compromiso de España con las políticas de gobierno abierto.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	Mejorar las dinámicas de trabajo y del funcionamiento del foro, para aumentar la calidad de la participación, y ofrecer espacios que permitan al público influir en la formulación final de los compromisos.
2	Plantear un menor número de compromisos, con mayor concreción, ambición e impacto potencial, orientados hacia las prioridades manifestadas por la ciudadanía: combate a la corrupción mediante estrategias y enfoques basados en datos abiertos, desarrollo de una normativa de protección de denunciantes, regulación de los lobbies o grupos de presión, etc.
3	Incentivar la participación activa de la sociedad civil y fortalecer su coordinación interna.
4	Configurar una estrategia de comunicación que permita al público identificar el proceso de OGP nacional y los canales disponibles para su participación.
5	Conseguir una implicación política de alto nivel y otras entidades gubernamentales en el proceso de OGP, para avanzar hacia un “Estado abierto”.

¹ José Manuel Argiles (Subdirector de aprendizaje del INAP), entrevista con la investigadora del IRM, enero de 2019.

5.2 Respuesta a recomendaciones del informe previo del IRM

Tabla 5.2: Recomendaciones clave del informe previo del IRM

Recomendación		¿Fueron atendidas?	¿Se integraron en el plan de acción actual?
1	Conformar un órgano de coordinación intergubernamental y social para articular las estrategias y acciones de gobierno abierto.	✓	Si
2	Articular un espacio participativo en la web del portal de transparencia como un espacio virtual permanente de seguimiento y evaluación del proceso de OGP.	✓	Si, aunque precisa de acciones complementarias
3	Abrir un diálogo para que las fuerzas políticas con representación parlamentaria participen en el proceso de desarrollo del tercer plan de acción.	✗	No
4	Lanzar iniciativas de transparencia en respuesta a las prioridades de las partes interesadas como parte de una nueva estrategia participativa nacional de open data.	✗	No
5	Realizar una campaña de promoción de OGP apoyada en el uso de redes sociales, asociada a la conformación del próximo plan, la política de gobierno abierto y la política de transparencia ya impulsada.	✓	Si, aunque precisa de acciones complementarias

De las cinco recomendaciones, el Gobierno atendió tres de ellas en el tercer plan, aunque las mismas precisan de acciones complementarias. La cuarta recomendación se incorporó en el tercer plan de acción, sin embargo, su alcance no adquiere el nivel de ambición al que la recomendación del IRM apuntaba.

Se incluyó como compromiso del tercer plan de acción la creación del Foro de Gobierno Abierto como espacio multiactor.

Se ha puesto en marcha un proceso de mejora continua del portal de transparencia estatal, albergando un tablero de control y un espacio participativo que precisa de mayor impulso para la participación y difusión de sus funcionalidades. Las partes entrevistadas afirmaron que no pudieron influir en el diseño del espacio participativo.

Asimismo, se han realizado acciones de difusión a través del propio portal de transparencia y de las cuentas en redes sociales. No obstante, es necesario llevar a cabo mayores esfuerzos para reforzar la comunicación y visibilidad del proceso de OGP en España. A pesar de las acciones realizadas, sigue siendo una iniciativa poco conocida entre la ciudadanía. En cuanto a los datos abiertos, el tercer plan contiene medidas novedosas sobre apertura de la información pública y su reutilización. Sin embargo, ellas no coinciden con las prioridades manifestadas por las partes en planes anteriores, configurándose como acciones inconexas, que aunque útiles y novedosas, no constituyen en su conjunto una estrategia nacional de datos abiertos.

La estrategia de comunicación seguida en el tercer plan no acompañó la profundidad del cambio que experimentó la estructura de gobernanza del proceso de OGP, es por ello que sigue siendo necesario implementar una estrategia de

comunicación con distintos niveles de información según los destinatarios de la misma.

Por último, se recomienda considerar incorporar a otros poderes de estado en los procesos de OGP. Por ejemplo, a funcionarios o representantes del parlamento.

VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM son escritos por investigadores de los países o entidades miembros de OGP y pasan por un proceso de control de calidad que permite asegurar que se aplicaron los más altos estándares de investigación y los análisis necesarios.

Los informes de avances en los planes de acción de OGP son resultado de una serie de entrevistas, una investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación de actores no gubernamentales. El informe del IRM parte de la evidencia disponible en el repositorio de OGP de España (o en el sistema de seguimiento en línea) y en el sitio web¹, además de los hallazgos en los informes de autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones de avances que presente la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales. Al inicio del ciclo de informe, el personal del IRM presenta un plan de investigación a los gobiernos y abre un periodo de siete días para retroalimentación al respecto del plan propuesto.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas con actores clave para asegurar que el informe refleje adecuadamente los hechos. Debido a las limitaciones de presupuesto y tiempo, el IRM no tiene la capacidad de consultar a todos los actores o realizar visitas de campo a los sitios. En algunos casos, será necesario asegurar la anonimidad de los entrevistados por lo que el IRM eliminará la información personal de dichos participantes. Debido a las limitaciones de la metodología, el IRM recomienda abrir un plazo para enviar comentarios, previo a la publicación de los informes.

Los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye un proceso de revisión interna por parte del personal del IRM y del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés), además de una revisión externa en la que se invita a los gobiernos y a la sociedad a enviar comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM.

El proceso de evaluación, incluyendo el procedimiento de incorporación de los comentarios, puede consultarse con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos².

Entrevistas y aportaciones de los actores

El tercer plan reunió por primera vez a actores gubernamentales y no gubernamentales en torno a un foro multiactor y otros espacios informales de cocreación. El elevado número de actores clave a entrevistar planteaba una dificultad, junto con el escaso tiempo disponible para esta fase de recolección de datos y argumentos, realizada entre el 28 de diciembre de 2018 y el 30 de enero de 2019.

Los datos y argumentos se obtuvieron durante esta fase de la investigación a través de:

- 13 entrevistas presenciales
- 4 entrevistas *online*
- 5 cuestionarios *online*

Las entrevistas en profundidad con expertos, especialistas, funcionarios públicos, académicos y miembros de la sociedad civil, tuvieron una duración aproximada de entre 30 y 90 minutos. En esta primera fase de análisis, la investigadora del IRM optó por entrevistar a las OSC que participaron en el proceso de diseño del tercer plan. Siguiendo el mismo criterio, se seleccionaron los ministerios a entrevistar, contando con los responsables de compromisos que forman parte del plan. En este

caso hubo una dificultad añadida puesto que muchos de los responsables ministeriales involucrados durante el diseño ya no ocupaban el mismo cargo pues se produjeron cambios en el Gobierno. A continuación se presenta una relación de los actores entrevistados, por tipo de actor.

Entrevistas en profundidad con organizaciones de la **sociedad civil** por orden alfabético:

- David Cabo, cofundador y Director de la Fundación Ciudadana Civio
- Pablo Conejo, miembro de ACREDITRA
- Helen Darbshire, Directora de Access Info Europe
- Fran Delgado, Presidente de ACREDITRA
- María Emilia Gómez, Coordinadora del gabinete jurídico de la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)
- Alba Gutiérrez, ex miembro de Access Info Europe y actual investigadora subnacional del IRM para Madrid
- José Ramón Lozano, Secretario General, Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)
- Felix Ontañón, miembro fundador de OpenKratio
- Juan Romero, miembro de OpenKratio
- Manuel Villoria, miembro del consejo de dirección de Transparencia Internacional España y académico.

Entrevistas en profundidad con los **responsables ministeriales**³ de compromisos en el tercer plan de gobierno abierto.

Es preciso mencionar que tras el cambio de Gobierno en 2016 muchos de los responsables ministeriales que participaron en el diseño del tercer plan, ya no formaban parte de la entidad responsable del compromiso. La muestra de representantes ministeriales fue la facilitada por la DGGP. Se muestra por orden alfabético:

- José Manuel Argiles, Subdirector de Aprendizaje, INAP
- Santiago Asensio, Subdirector General de Estudios, Información y Publicaciones, Ministerio de Economía y Empresa
- Aitor Cubo, Subdirector General saliente Impulso de la Administración Digital y Servicios al Ciudadano, Ministerio de Política Territorial y Función Pública (MTFP)
- Joaquín Garrigós, Vocal Asesor del Gabinete de la Ministra de Justicia
- Santiago Graña, Subdirector General entrante Impulso de la Administración Digital y Servicios al Ciudadano, MTFP
- Elena Sedeño, Consejera técnica, Subdirección de Aprendizaje, INAP
- Celia Tenés, Subdirectora General de Coordinación de Unidades TIC, MTFP
- Fernando Villalba, Vocal Asesor del Gabinete Técnico de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia.

Asimismo la investigadora del IRM sostuvo entrevistas a profundidad con el **equipo coordinador del proceso OGP**:

- María Pía Junquera, Directora General de Gobernanza Pública
- Isabel Moya, Subdirectora General de Gobierno Abierto
- José Antonio Navarro, Subdirector General Adjunto de Gobierno Abierto y Punto Focal para OGP.

El día 17 de diciembre se envió un correo electrónico a las 17 **Comunidades autónomas y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla**, ofreciéndoles tres vías para la participación: entrevista vía Skype, entrevista presencial en Madrid o respuesta a este [cuestionario](#) escrito. Seis CCAA respondieron a la solicitud de colaboración:

- Se recibieron cinco cuestionarios escritos por parte de las CCAA y dos cuestionarios de OSC y un cuestionario de un académico.
- La representante de la Comunitat Valenciana optó por una entrevista *online*
- Una comunidad autónoma (La Rioja) respondió que no había participado en la fase de diseño. La persona en representación de la Junta de Andalucía contestó manifestando su falta de disponibilidad al estar en el periodo post electoral.

Cuestionarios recibidos:

- Illes Balears: Monserrat Berini, Directora General de Transparencia y Buen Gobierno
- Castilla y León: José Luis García, Director General de Análisis y Planificación
- País Vasco: Luis María Petrikorena, Director de Gobierno Abierto
- Melilla: M^a Pilar Calderay, Directora General de Administraciones Públicas
- Región de Murcia: Enrique Ujaldón, Secretario General de la Consejería de Transparencia, Participación y Portavoz
- También se recibieron dos cuestionarios por parte de las OSC:
 - Archiveros Españoles en la Función Pública
 - OpenKratio

Como respuesta de la Comunitat Valenciana, se realizó una entrevista *online* con Aitana Mas, Directora General de Transparencia y Participación, el 16 de enero de 2019.

Por parte de las entidades locales, la investigadora del IRM mantuvo una entrevista en profundidad con José Nuño, Secretario de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) el día 9 de enero de 2019.

Respecto a los **académicos**, la muestra seleccionada fue menor por cuestiones de tiempo y su participación en el presente estudio fue muy escasa. Se seleccionaron cinco personas que habían estado involucradas durante el diseño del plan de acción, y de ellas tan solo se obtuvo respuesta por parte del señor:

- Manuel Villoria, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos y miembro de Transparencia Internacional España.

Por otra parte, la investigadora del IRM pudo participar como observadora en una serie de **reuniones** dentro de los espacios formales del Foro de Gobierno Abierto así como a reuniones de las OSC y otras **actividades de difusión**:

- 13 de diciembre de 2018, asistencia a reunión del Grupo de trabajo de Formación y Sensibilización
- 17 de enero de 2019, asistencia a reunión de la Coalición ProAcceso; Presentación por parte de la investigadora IRM del mandato y enfoque IRM
- 31 de enero de 2019, asistencia a reunión del Grupo de Trabajo Participación y Colaboración
- 31 de enero, entrevista para el periódico digital *Gobierno Transparente*

- 14 de febrero, asistencia a la reunión de la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto; Presentación por parte de la investigadora del IRM del mandato y enfoque IRM.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) es el medio clave a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances en el proceso de OGP en los países o entidades miembros de la alianza. El Panel Internacional de Expertos (IEP) supervisa el control de calidad de los informes y está formado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y metodologías de investigación de ciencias sociales.

Los miembros actuales del Panel Internacional de Expertos son:

- César N. Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya
- Fredline M’Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Un pequeño equipo basado en Washington, DC se encarga de dar seguimiento a los informes a lo largo de todo el proceso y en coordinación con los investigadores. En caso de tener preguntas o comentarios sobre este informe, por favor diríjalos al personal del IRM a través del correo electrónico irm@opengovpartnership.org

¹ Sitio web de Gobierno Abierto, portal estatal de transparencia: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/allIPlanAccion/CompromisosIIIPGA.html

² Manual de Procedimientos del IRM V.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

³ Es necesario subrayar que debido a los cambios gubernamentales producidos en 2016 y 2018 la mayoría de los representantes ministeriales entrevistados no participaron en el diseño de los compromisos, a excepción de los representantes del INAP y el Subdirector General saliente de Impulso de la Administración Digital y Servicios al Ciudadano.

Anexo I. Resumen del desempeño de España a lo largo del desarrollo del plan de acción

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Foro Multiactor	
1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de OGP.	Amarillo
1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos una vez cada trimestre, ya sea en persona o vía remota.	Verde
1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de OGP.	Amarillo
1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de manera conjunta, establecen su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza.	Amarillo
1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del foro se encuentran disponibles en el sitio o página de internet de OGP.	Verde
2a. Multiactor: El foro incluye tanto a representantes gubernamentales como no gubernamentales,	Verde
2b. Paridad: La participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales es equilibrada.	Verde
2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente.	Verde
2d. Representantes de Gobierno de alto nivel: En el foro participan representantes de alto nivel del Gobierno con poder de toma de decisiones.	Amarillo
3d. Apertura: El foro acepta aportes y representación del proceso del plan de acción de cualquier actor de la sociedad civil u otros actores que no sean miembros del foro.	Amarillo
3e. Participación remota: El foro ofrece la oportunidad de participar vía remota, al menos en algunas de sus reuniones y eventos.	Verde
3f. Minutas: El foro de OGP, de manera proactiva, comunica y rinde cuentas sobre sus decisiones, actividades y resultados a actores del Gobierno y de la sociedad civil que no forman parte de él.	Verde

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia en el proceso: Hay un sitio de internet de OGP (o una página de OGP en el sitio web de alguna institución del Gobierno) en el que se publica información sobre todos los aspectos del proceso de OGP de manera proactiva.	Verde
4b. Documentación previa: El foro publica información previa sobre OGP para asegurar que los actores estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	Amarillo
4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de divulgación y sensibilización de actores relevantes para informarlos acerca del proceso de OGP.	Amarillo
4d. Canales de comunicación: El Gobierno facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas sobre el proceso del plan de acción, en especial en momentos de mucha actividad de OGP.	Verde
4e. Respuesta fundamentada: El foro multiactor publica la justificación de sus decisiones y responde a los comentarios más sobresalientes del público.	Verde
5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica un documento repositorio en el sitio web nacional de OGP, que provee un record histórico y acceso a todos los documentos relacionados con el proceso nacional de OGP, incluyendo (pero no limitado a) documentos de consulta, planes de acción nacionales, autoevaluaciones del Gobierno, reportes del IRM y documentación que soporte la implementación de los compromisos (por ejemplo, links a bases de datos, evidencias de reuniones, publicaciones).	Verde

Nota editorial: Si un país "alcanza" los seis estándares resaltados en negritas, el IRM reconocerá el proceso del país como un Proceso Estelar.