

Mecanismo de Revisión Independiente

Revisión del Plan de
Acción:
España 2020-2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

A partir de enero de 2021, el IRM comenzó a implementar los nuevos productos que resultaron del proceso de Actualización de IRM¹.

El nuevo enfoque se basa en lecciones aprendidas a partir de más de 350 evaluaciones independientes, robustas y basadas en evidencias realizadas por el IRM y de la recaudación de aportes de la comunidad de OGP. El IRM busca presentar productos simples, oportunos, útiles y orientados a resultados que contribuyan al aprendizaje y la rendición de cuentas en momentos clave del ciclo del plan de acción de OGP.

Los nuevos productos del IRM son:

1. **Recomendaciones para la co-creación:** su propósito principal es aportar lecciones aprendidas de planes de acción anteriores para contribuir a la planificación y al diseño de la co-creación. Este producto está programado para implementarse a fines de 2021, comenzando con los países que co crearán planes de acción 2022-2024.
2. **Revisión del plan de acción:** se refiere a una revisión técnica rápida e independiente de las características del plan de acción y las fortalezas y desafíos que identifica el IRM para informar al proceso de implementación. Este producto está programado para implementarse a principios de 2021, comenzando con los planes de acción 2020-2022. Las revisiones del plan de acción se entregan de tres a cuatro meses después de la presentación del plan de acción a OGP.
3. **Informe de resultados:** se refiere a una evaluación general de la implementación que se centra en los resultados obtenidos a partir de la implementación de los compromisos en el área de la política pública y en cómo se producen los cambios. También verifica el cumplimiento de las reglas de OGP y si contribuyo a la rendición de cuentas y al aprendizaje a largo plazo. Este producto está programado para implementarse en una fase de transición a principios de 2022, comenzando con los planes de acción 2019-2021 que finalizan la implementación el 31 de agosto de 2021. El informe de resultados se entrega máximo cuatro meses después del final del ciclo de implementación.

Este producto consiste en una revisión IRM del **Plan de acción de España 2020-2024**. El plan se compone de nueve compromisos que el IRM ha filtrado y agrupado en cinco ejes de compromisos. Los compromisos incluyen 57 iniciativas de la Administración General del Estado y 53 iniciativas subnacionales. Esta revisión se enfoca en el análisis de los compromisos prometedores del plan de acción para contribuir a su implementación y sus resultados. Para obtener datos generales de cada uno de los compromisos, consulte el Anexo 1. Para obtener detalles sobre la metodología y los indicadores utilizados por el IRM para esta Revisión del plan de acción, consulte la sección III. Metodología e indicadores de IRM.¹

¹ Para más detalles sobre el proceso de actualización del IRM, ver:
<https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Tabla de contenidos

Section I. Overview of the 2020-2024 action plan	3
Sección I. Resumen del plan de acción 2020-2024.....	5
Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de España 2020-2024.....	7
Sección III. Metodología e indicadores el IRM.....	23
Anexo I. Datos por compromiso	26
Anexo II: Requerimientos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP	28

Section I. Overview of the 2020-2024 action plan

The co-creation process for Spain's fourth action plan represents an ambitious step to continue advancing the open government agenda in the country. The plan has a strategic approach that integrates historical civil society demands through reforms to the legal framework for access to information and public integrity systems.

Spain's fourth action plan contains nine commitments that encompass different initiatives at the national level and are aligned with the Sustainable Development Goals. Additionally, the plan includes 53 open government initiatives from Spain's 19 autonomous communities and cities and one from the Spanish Federation of Municipalities and Provinces, all of which address the thematic areas established at the national level.

The Sectorial Commission on Open Government and the Open Government Forum, created as part of Spain's third action plan, organized a broad participatory process to design the action plan. The Ministry of Territorial Policy and Public Function carried out an open public consultation from which 130 citizen proposals emerged. Between June and September 2020, before drafting the action plan, stakeholders voted during workshops to evaluate and prioritize proposals. Subsequently, the draft action plan was submitted to a final public consultation and approved by the Plenary of the Open Government Forum.

The action plan addresses some policy areas carried over from past cycles, such as transparency, open data and citizen participation. At the same time, it introduces new policy areas such as integrity for artificial intelligence, as well as historical civil society demands like the regulation of lobbying and interest groups, and the protection of whistleblowers.

Civil society representatives said that the effort put into developing this action plan is remarkable, especially considering the impact of the COVID-19 pandemic during the process². They highlight the openness of government representatives to discuss the proposals obtained during the consultation process, as well as the broad participation of organizations both at the local and regional levels³. Regarding its content, they indicate that the issues addressed through this action plan have evolved, outlining a more harmonious and longer-term vision for open government. The plan takes into consideration the lessons learned from the challenges of implementing substantial reforms over a two-year period⁴. It is important to highlight the level of participation and model used to integrate subnational initiatives as part of this plan.

AT A GLANCE

Participating since: 2011
Action plan under review: 2020-2024
IRM product: Action Plan Review
Number of commitments: 9 plus one additional commitment on local initiatives.

Overview of commitments:

- Commitments with an open gov lens: 9 of 9
- Commitments with substantial potential for results: 6 of 9
- Promising commitments: 6 de 9

Policy áreas carried over from previous action plans:

- Transparency
- Open data
- Citizen participation
- Training of civil servants

Emerging policy areas:

- Public integrity systems
- Registry of interest groups
- Artificial intelligence
- Whistleblower protection

Compliance with OGP minimum requirements during co creation:

- Acted according to the OGP

Generally, there are opportunities to better explain action plan commitments which, when understood together, generate positive and sustainable results in opening government. As representatives of civil society organizations pointed out to the IRM, a key challenge will be to secure the political will to achieve the legislative approval of proposed reforms⁵.

In cases such as the action plan's awareness raising and training pillar (commitments 7, 8 and 9), the IRM values the adoption of recommendations from the OECD and IRM on inclusive open government communication strategies, since they are cross-cutting and instrumental for the implementation of other commitments. Although the IRM considers that these commitments, as written, have a modest potential for results, it is possible that the best practices contemplated as part of the Open Government Observatory and efforts towards inclusive communication, contribute to more substantial results in the policy areas that choose to replicate them.

The IRM identified four promising areas of reform with substantial potential for results. They include the reform of the regulatory framework for transparency, the public integrity system, the improvement of citizen participation processes and the plan to improve transparency and accountability.

² Spain approves an ambitious fourth open government action plan. Access Info. Available here: <https://www.access-info.org/es/blog/2020/10/30/espana-aprueba-iv-plan-accion-gobierno-abierto/>

³ Manuel Villoria Mendieta, Universidad Rey Juan Carlos, IRM interview, 23 March 2021.

⁴ Rafael Rubio Núñez, Universidad Complutense de Madrid, IRM interview, 29 March 2021.

⁵ Access Info Europe, IRM survey, 26 March 2021.

Sección I. Resumen del plan de acción 2020-2024

El proceso de cocreación del cuarto plan de acción de España representa una apuesta ambiciosa para continuar el avance de la agenda de gobierno abierto en el país. El plan tiene un enfoque estratégico que integra demandas históricas de la sociedad civil a través de reformas al marco legal de acceso a la información y los sistemas de integridad pública.

El cuarto plan de acción de España está compuesto por nueve compromisos que engloban distintas iniciativas a nivel nacional. Su diseño se alineó con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El plan incluye, además, 53 iniciativas de gobierno abierto de las 19 comunidades y ciudades autónomas, que integran el estado español y una de la Federación Española de Municipios y Provincias que encajan en al menos una de las áreas temáticas establecidas en el nivel nacional.

La Comisión Sectorial de Gobierno Abierto y el Foro de Gobierno Abierto, resultante del tercer plan de acción, fueron los responsables del amplio proceso participativo que se desarrolló para el diseño del Plan. El proceso de consulta previa y abierta a la ciudadanía fue convocado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, del que surgieron 130 propuestas ciudadanas. Estas fueron valoradas y priorizadas mediante votación en los talleres desarrollados entre junio y septiembre 2020 previo a la elaboración del borrador del plan de acción. Posteriormente, el borrador del Plan fue sometido a nueva consulta ciudadana y aprobado en el Pleno del Foro de Gobierno Abierto.

La transparencia, los datos abiertos sectoriales y la participación ciudadana son algunos de los temas que el Plan retoma de ciclos de implementación anteriores. A la vez, introduce nuevas temáticas en materia de integridad sobre el uso de la inteligencia artificial, así como algunas demandas históricas de la sociedad civil, como la regulación de un registro de lobbies y grupos de interés, y la regulación en materia de protección de denunciantes.

Representantes de la sociedad civil consideran que es notable el esfuerzo llevado a cabo por los diferentes actores para la formulación de este plan, especialmente considerando el contexto de la pandemia por la COVID-19.⁶

Destacan la apertura de los representantes del Gobierno para discutir las propuestas obtenidas durante el proceso de consulta, así como la amplia participación de organizaciones tanto a nivel local como regional⁷.

VISTA RÁPIDA

Participante desde: 2011
Plan de acción bajo revisión: 2020-2024
Tipo de producto IRM: Revisión del plan de acción
Número de compromisos: 9 y un compromiso de iniciativas locales adicionales.

Resumen de los compromisos:

- Compromisos con enfoque de gobierno abierto: 9 de 9
- Compromisos con potencial de resultados sustanciales: 6 de 9
- Compromisos prometedores: 6 de 9

Áreas temáticas recurrentes:

- Transparencia
- Datos abiertos sectoriales
- Participación ciudadana
- Formación de empleados públicos

Nuevas áreas temáticas incluidas en este plan:

- Sistemas de integridad pública
- Registro de grupos de interés
- Inteligencia artificial
- Protección de denunciantes

Cumplimiento con el mínimo requerido durante cocreación:

- Actuó de acuerdo con el proceso de OGP: Sí.

Respecto a su contenido, señalan una evolución en los temas incluidos dentro del Plan en relación con ciclos anteriores, así con una visión más armónica de gobierno abierto. Este Plan toma en cuenta, además, lecciones aprendidas sobre los retos de la implementación de reformas sustanciales en un período de dos años⁸. Es importante destacar el modelo adoptado para integrar iniciativas subnacionales en la escala lograda por este plan y con el nivel participativos de las entidades autónomas.

En general, existen oportunidades de articulación entre las acciones propuestas en el plan de acción para que en su conjunto generen resultados positivos y sostenibles en la apertura del Gobierno. El reto, como señalaron representantes de organizaciones de la sociedad civil al IRM, estará en contar con la voluntad política para lograr la aprobación legislativa de las reformas propuestas⁹.

En casos como el eje de formación y sensibilización (compromisos 7,8 y 9), el IRM valora la adopción de recomendaciones de la OCDE y del IRM sobre estrategias de comunicación de gobierno abierto más inclusivas ya que son instrumentales y transversales para otros compromisos. Si bien el IRM los ha identificado en este análisis inicial con un potencial de resultados modestos, es posible que durante la implementación del plan de acción las buenas prácticas contempladas en el Observatorio de Gobierno Abierto y los esfuerzos de comunicación inclusiva, contribuyan a efectos más transformadores en las áreas de políticas públicas que las repliquen.

El IRM identificó cuatro áreas de compromisos prometedores, que cuentan con un potencial importante y sustancial para generar resultados. Entre ellos la reforma al marco regulatorio para la transparencia, el sistema de integridad pública, la mejora a procesos de participación ciudadana y el plan de mejora a la rendición de cuentas.

⁶ España aprueba un ambicioso IV Plan de Acción de Gobierno Abierto. Access Info. Disponible aquí: <https://www.access-info.org/es/blog/2020/10/30/espana-aprueba-iv-plan-accion-gobierno-abierto/>

⁷ Manuel Villoria Mendieta, Universidad Rey Juan Carlos, Entrevista con el IRM, 23 de marzo de 2021.

⁸ Rafael Rubio Núñez, Universidad Complutense de Madrid, entrevista con el IRM, 29 de marzo de 2021.

⁹ Access Info Europe, cuestionario del IRM, 26 de marzo de 2021.

Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de España 2020-2024

Esta sección analiza los compromisos que el IRM identificó como las principales fortalezas del plan de acción. Para ello, proporciona un análisis de desafíos, oportunidades y recomendaciones para contribuir al proceso de aprendizaje e implementación de este plan. Esta revisión inicial también informará el enfoque de investigación que el IRM tomará para evaluar la implementación en el Informe de Resultados. Es decir, la identificación temprana de los resultados potenciales del plan de acción constituirá la base sobre la cual se iniciará posteriormente la investigación para el Informe de Resultados del IRM.

Para fines de este análisis, el IRM agrupó siete de los nueve compromisos de la siguiente manera:

- Mejora en la participación ciudadana (compromisos 3 y 4)
- Sistemas de integridad pública (compromisos 5 y 6)
- Sensibilización y formación en gobierno abierto (compromisos 7, 8 y 9)

Los compromisos 1 y 2 se analizaron individualmente y las 53 iniciativas locales se analizaron en su conjunto como iniciativas de gobierno abierto adicionales. El IRM proporciona al final de esta sección un análisis general sobre las características, objetivos y relación al plan de acción¹⁰ de dichos compromisos.

Tomando en cuenta los compromisos con mayor potencial de resultados y las prioridades de gobierno abierto destacadas en los procesos de consulta, el IRM considero los seis compromisos presentados en la tabla a continuación como los más prometedores.

Tabla 1. Compromisos prometedores

1. Reforma del marco regulatorio para la transparencia y rendición de cuentas: Las reformas propuestas buscan generar mejoras en materia del derecho al acceso a la información, tanto en la aplicación de la ley como en áreas de oportunidad para la legislación vigente.
2. Plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas: Este compromiso está orientado a mejorar la calidad de información en áreas clave de política pública (subvenciones, registro mercantil, presupuestos del estado), a la vez que establecería una metodología para el cumplimiento de la Ley 19/2013.
3. Mejora en la participación ciudadana (compromisos 3 y 4): Con las actividades de estos compromisos podría darse un salto de calidad en los espacios para participación, tanto en la interacción a través del portal de transparencia como en la generación de soluciones innovadoras desde la ciudadanía y la trazabilidad de sus aportes en la generación de políticas públicas.
4. Sistemas de integridad pública (compromisos 5 y 6): A través de estos compromisos se pretende dotar a la administración del Estado de herramientas que contribuyan a la prevención de la corrupción y al fortalecimiento de la integridad.

Compromiso 1. Reforma del marco regulatorio para la transparencia y rendición de cuentas

Entidades responsables: Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:

<https://bit.ly/3dkdsLS>

Contexto y objetivos

Este primer compromiso surge con el fin de fortalecer el marco regulatorio en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, particularmente en lo relativo a la Ley 19/2013. Existe un amplio interés de la sociedad civil para fortalecer esta área de política pública, reflejado en que un 69% de las propuestas recibidas en la fase de consulta para la elaboración del cuarto plan de acción se relacionan a transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas¹¹.

De acuerdo con el plan de acción, se hace necesaria, por un lado y, en primer lugar, la adopción del reglamento que desarrolle la actual ley. Por otro, preparar la introducción de reformas que respondan a los vacíos legales identificados durante su periodo de vigencia para asegurar la mayor transparencia posible en la actuación de la administración pública.¹² En el caso del reglamento, su finalidad es aclarar el alcance de las obligaciones previstas en la actual ley, y adaptar la regulación a la jurisprudencia y a los criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos, entre otros. Los primeros pasos en la elaboración de un reglamento se dieron en 2014 y fueron incluidos como parte de los compromisos del tercer plan de acción. Sin embargo, este texto reglamentario no logró ser aprobado. La tercera versión revisada en 2019 del reglamento de la Ley 19/2013 regula aspectos relativos a los sujetos obligados, actualización y periodicidad de publicación de la información, ejercicio de las facultades de control por parte del Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno (CTBG), límites al derecho a la información, entre otros¹³.

El compromiso propone la aprobación del reglamento de la Ley de Transparencia antes de concluir el año 2020; la ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos de 2009 a finales de 2021; y la realización de algunas reformas importantes a la ley de transparencia a través de un proceso participativo que concluirá con la aprobación del proyecto de reforma de ley por parte del Consejo de Ministros en 2023. Por su parte, dentro del proceso de reforma a la ley se contempla una amplia participación de entidades del Gobierno y de la sociedad civil a través del Foro de Gobierno Abierto.

Tanto la reglamentación de la ley como sus reformas han tomado especial relevancia durante la pandemia por la *COVID-19*, cuando debido al estado de alarma decretado por el Gobierno, se suspendieron los plazos para la tramitación de solicitudes de acceso a la información¹⁴. Dicha situación ha sido razón por la que algunos actores y organizaciones de la sociedad civil de la Coalición Pro Acceso manifestaron su preocupación al Gobierno¹⁵. Asimismo, algunos sectores han señalado la necesidad de incluir sanciones para aquellos funcionarios que incumplan con las

obligaciones que la ley establece¹⁶.

Access Info Europe destaca también la importancia de la ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos, que permitiría que España adopte los más altos estándares internacionales en el derecho de acceso a la información.¹⁷

Potencial para generar resultados: Sustancial

La aprobación y entrada en vigor tanto del reglamento como de las reformas a la Ley 19/2013 podrían producir mejoras y resultados sustanciales en materia del derecho al acceso a la información, considerando dos momentos específicos. Primero, la aclaración o precisión –en el corto plazo y a través del reglamento- de aspectos puntuales de interpretación de la ley que mejorarían su aplicación. Segundo, un análisis más a profundidad de la ley a través del proceso de reforma que permitiría abordar aspectos, si así fuera consensuado, como los señalados dentro del Global Right to Information Rating¹⁸, y que se relacionan a temas como la inclusión dentro del ámbito de aplicación de la ley del poder judicial y del Gobierno; la simplificación del proceso de solicitud de información; la asistencia especial para personas con discapacidad; entre otros.

De concretarse el proceso de reforma como lo plantea el compromiso –con una amplia participación de la sociedad civil y público en general por medio de consultas y a través del Foro de Gobierno Abierto- podría abordarse el debate sobre el derecho de acceso a la información como derecho fundamental, incluir a más sujetos obligados, y fortalecer al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) como órgano garante¹⁹.

Oportunidades, retos y recomendaciones durante la implementación

Uno de los elementos clave en la implementación de este compromiso será lograr el acuerdo entre los diversos actores políticos y sociales involucrados en el proceso de reforma, así como asegurar que el contenido de las reformas legales propuestas tenga el alcance adecuado. Por ejemplo, este proceso de reforma es una oportunidad para dar respuesta a demandas de la sociedad civil de dotar al CTBG de mayor independencia, poder de inspección y sanción, como medio para mejorar sus capacidades de control de la transparencia. Asimismo, considerando las implicaciones de las declaraciones de estado de emergencia durante la pandemia COVID-19 sobre el derecho a la información es una oportunidad para proactivamente fortalecer los mecanismos y procedimientos que garanticen el derecho de acceso a la información en estos contextos como lo ha recomendado la Guía de Gobierno Abierto y Coronavirus elaborada por OGP como recurso a sus miembros.²⁰

Un reto que puede afectar los resultados de este compromiso es la falta de consenso para lograr la aprobación por parte del Consejo de Ministros del reglamento y, en el ámbito parlamentario las reformas a la ley. Adicionalmente, es importante considerar el contexto de la pandemia y las limitaciones físicas de participación que puedan afectar los esfuerzos de consulta pública que se diseñen en el marco de este y otros compromisos.

En virtud de lo anterior **el IRM recomienda las siguientes consideraciones** para la estrategia de implementación:

- Procurar que los debates sobre el reglamento y las reformas a la ley de acceso a la información cuenten con diversidad de actores políticos y sociales. Sobre todo en los debates o consultas sobre aspectos de contención, de existirlos, para facilitar lograr acuerdos y consensos.
- Procurar, igualmente, que el conjunto de sujetos obligados por esta ley, sean debidamente identificados dentro de un espacio concreto en el portal de transparencia o en el portal del CTBG, de forma tal que cualquier persona pueda saber quiénes son y a qué están obligados. Al mismo tiempo, buscar que dichos sujetos obligados participen en el proceso de reforma de esta ley, a fin de obtener sus aportes oportunamente y asegurar acompañamiento y respaldo político requerido.
- Documentar y redoblar los esfuerzos de devolución sobre el uso de aportes ciudadanos o de la sociedad civil en la definición de las reformas adoptadas.
- Adaptar los diferentes instrumentos de consulta a las lenguas de las comunidades autónomas, a las características de los grupos con necesidades especiales y, además, brindar los espacios adecuados para la participación remota.

¹⁰ Ver el OGP Handbook, página 26, para los lineamientos sobre la integración de compromisos locales como iniciativas adicionales en los planes de acción OGP.

¹¹ Cuarto Plan Gobierno Abierto de España 2020-2024. Portal de la Transparencia, Administración General del Estado. Disponible aquí: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e24e24e2/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf

¹² Ídem.

¹³ Borrador remitido al Consejo de Estado del Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Portal de la Transparencia, Administración General del Estado. Disponible aquí: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:1ae91a5a-2b8a-4156-9af4-ec2e741ab75f/32-1_TextoVersion_ConsejodeEstado.pdf

¹⁴ ¿Qué está pasando en España?...". Acces Info Europe. Disponible aquí: <https://www.access-info.org/es/blog/2020/10/02/spain-transparency-news/>

¹⁵ Carta de la Coalición ProAcceso dirigida a Carolina Darías, Ministra de Política Territorial y Función Pública. 27 abril 2020, Disponible aquí: <http://libertadinformacion.cc/wp-content/uploads/2020/04/Carta-al-Gobierno-CPA-27042020.pdf>

¹⁶ "El Gobierno ha ignorado 68 veces a Transparencia en lo que va de año". El Independiente. Disponible aquí: <https://www.elindependiente.com/espana/2020/12/02/el-gobierno-ha-ignorado-68-veces-a-transparencia-en-lo-que-va-de-ano/>

¹⁷ Access Info Europe, cuestionario del IRM, 26 de marzo de 2021.

¹⁸ Global Right to Information Rating, Spain. Disponible aquí: <https://www.rti-rating.org/country-data/Spain/>

¹⁹ Access Info Europe, cuestionario del IRM, 26 de marzo de 2021.

²⁰ "Guía de Gobierno Abierto y Coronavirus: Derecho a la Información" disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-right-to-information/>

Compromiso 2: Plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas

Entidades responsables: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), Ministerio de Política Territorial y Función Pública; Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital; Ministerio de Hacienda; y, Ministerio de Justicia.

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:

<https://bit.ly/3dkdsLS>

Contexto y objetivos

Este compromiso incluye cuatro grandes líneas de acción clave y de mejora continua en materia de transparencia y de datos abiertos. Primero, el establecimiento de un sistema de acreditación de la transparencia de las entidades públicas y privadas sujetas a la ley 19/2013 mediante el uso de la metodología MESTA²¹. Este compromiso parte de la premisa de que la evaluación y acreditación son estímulos para promover la eficiencia en la apertura de las instituciones y organizaciones, considerando necesaria, además, la estandarización metodológica para la evaluación del cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados.

Segundo, un proyecto de mejora del Portal de la Transparencia, entendiendo este proceso como una tarea continuada y permanente que debe adaptarse a las necesidades de la ciudadanía y de la administración. El plan de acción 2017-2019 ya incluyó un compromiso en este sentido, del que destaca la inclusión de más información en formatos utilizables y la mejora en accesibilidad y uso del lenguaje claro. Lo que se busca, de acuerdo a Access Info Europe, es alcanzar un portal con mayor y mejor información, mediante un catálogo más amplio de información sujeta a publicidad activa, con un mapa de contenido que facilite su localización en formatos abiertos y reutilizables²². De igual forma, las mejoras propuestas buscan también facilitar, mediante la creación de un espacio web específico, el seguimiento de planes públicos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el diseño de una carta de servicios y otras acciones vinculadas a la mejora continua.

En materia de datos abiertos, como tercera línea de acción se propone la incorporación (transposición) al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2019/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo²³, la cual establece: "un conjunto de normas mínimas que regulan la reutilización y los dispositivos prácticos destinados a facilitar la reutilización de los documentos conservados por organismos del sector público de los Estados miembros; los documentos conservados por determinadas empresas públicas y los datos de investigación"²⁴. Para AccessInfo Europe, una expectativa a futuro de este compromiso es que la transposición permita también impulsar mecanismos que podrían implementar entidades locales más pequeñas o con menos recursos para publicar su información, bien sea a través de un portal mancomunado o en el portal de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan²⁵.

Finalmente, se incluyen una serie de iniciativas relevantes en ámbitos sectoriales (subvenciones y ayudas, transparencia presupuestaria, gestión financiera y contratación pública), que permitirán incrementar la transparencia. Entre ellas están la identificación y publicación dentro del portal www.infosubvenciones.es de los grandes beneficiarios (receptores de ayudas públicas) y que tienen obligaciones de publicidad activa²⁶.

Adicionalmente, iniciativas de transparencia presupuestaria para los presupuestos generales del Estado; para la mejora del acceso a la información sobre gestión financiera en la administración local; para publicar información sintética y agregada sobre la actividad contractual del sector público; y para favorecer el acceso a dictámenes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Se incluye también una iniciativa para abrir el Registro Mercantil y hacer sus consultas gratuitas, en arreglo a la transposición de la directiva europea 2019/1151.

Potencial para generar resultados: Sustancial

De acuerdo con el plan de acción, actualmente existen una serie de metodologías dispersas y heterogéneas para la evaluación del cumplimiento de la Ley 19/2013 por parte de los sujetos obligados, las que no siempre están apegadas a la legalidad²⁷. Es por ello que la implementación de este compromiso promete una oportunidad sustancial de establecer un procedimiento estandarizado para dicha evaluación por medio de criterios objetivos y dentro del marco legal. Esto permitiría al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y demás instituciones, realizar una mejor tarea de monitoreo y apoyo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas dentro de la normativa. Asimismo, podría permitir la identificación de retos comunes que puedan abordarse a través del reglamento y modificaciones a la ley propuestas en el compromiso 1.

La mejora en el repositorio de subvenciones significa, para representantes de la sociedad civil, un importante avance tanto para el cumplimiento de la ley como para la posible reutilización de los datos, especialmente si se toma en cuenta el amplio universo de sujetos beneficiarios en el nivel nacional, autonómico y local²⁸. Según Transparencia Internacional, este es también un aspecto clave para avanzar en una mayor transparencia en el sector privado en el país²⁹.

Por otro lado, una herramienta más simplificada para la presentación de información de los presupuestos del Estado, demandada desde hace varios años por la sociedad civil, contribuiría a mejorar la calidad de la información y a facilitar la incidencia ciudadana en temas de la administración pública. Lo anterior, sin necesidad del nivel de profesionalización que requiere comprender y analizar los datos actualmente publicados³⁰.

La apertura del registro mercantil y su gratuidad supondría un avance sustancial al atender una demanda recurrente de varias OSC anticorrupción y defensoras de la integridad, pues con ello se removería una barrera económica importante (inexistente en otros países europeos que permiten acceder a esta información sin mediar pago o tasa). Se trata de información clave para identificar intereses privados (de individuos o entramados empresariales) que tienen o pueden tener relación directa con la toma de decisiones, la gestión de dinero público, o en procesos de contratación pública. Si bien existe una iniciativa privada que ofrece este servicio sobre la base de datos públicos disponibles, de hacerlo desde la institucionalidad pública, el compromiso aportaría una garantía de sostenibilidad del registro mercantil como un servicio público³¹.

El proceso de mejora de herramientas sobre datos y conjuntos de datos disponibles debe ser permanente, por lo que la inclusión de nuevas áreas como parte de este compromiso es un

avance en la dirección correcta. Destaca la adopción de recursos como las infografías para la presentación de datos, por su potencial para facilitar la comprensión entre la población que no cuenta con conocimientos especializados.

Oportunidades, retos y recomendaciones durante la implementación

Con este compromiso se establece una oportunidad para complementar varias acciones dentro del plan de acción. Un ejemplo de ello es que el sistema de acreditación de transparencia propuesto como parte de este compromiso, debe no solo considerar a la evaluación basada en una metodología única como un “estímulo para la eficiencia”, sino convertir MESTA en un referente común y estándar de uso para facilitar las actuaciones del CTBG. En su caso, en los mecanismos sancionatorios o de corrección en caso de incumplimiento del marco legal que pudieran incluirse como parte de las reformas legales al marco de acceso a la información prevista en el plan de acción.

Otra oportunidad de complementariedad son los debates sobre las mejoras en el portal de transparencia y las necesidades de datos sectoriales que serán promovidas dentro de este compromiso y que podrían generar sinergias en los ámbitos de mejora de la gobernanza y la participación ciudadana, el desarrollo incluyente y la innovación de las políticas de datos abiertos.³²

Un elemento clave para el éxito de este compromiso es asegurar que el portal de transparencia refleje las necesidades en materia de datos demandados por la población y promover su utilización. Ello implica no sólo dar información a la ciudadanía, sino que además exista un mecanismo de acción para que se dé respuesta a los hallazgos de esa rendición de cuentas y que se adopten medidas correctivas o de mejora.

Para apoyar el proceso de implementación de este compromiso **el IRM recomienda lo siguiente:**

- Revisar las propuestas obtenidas durante el proceso de desarrollo del plan de acción, para identificar una base o lineamientos generales de áreas prioritarias en las que existía demanda de datos.
- Incentivar y trabajar con la ciudadanía para aumentar el uso, consumo y reutilización de datos públicos. Una estrategia para promover el uso de datos abiertos por sector es la realización de concursos o eventos que inviten a la ciudadanía a utilizar un determinado conjunto de datos como insumo de una veeduría social. Existen en España, tanto a nivel nacional como autonómico, varias entidades y colectivos que usan y promueven el uso de datos abiertos que estarían dispuestos a avanzar y colaborar en esta vía³³. Además, existen algunos casos internacionales de éxito de otros miembros de OGP en la reutilización de los datos abiertos que podrían inspirar dichos procesos³⁴.

²¹ Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España. Disponible aquí: <https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:9880e612-f2a3-4976-822d-6c04c536e09f/Anexos-metodolog-a-evaluaci-n.pdf>

²² Access Info Europe, cuestionario del IRM, 26 de marzo de 2021.

²³ Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Eur-Lex. Disponible aquí: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024&from=ES>

²⁴ Directiva (UE) 2019/1024 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Gómez-Acebo & Pombo. Disponible aquí: <https://www.ga-p.com/publicaciones/directiva-ue-2019-1024-relativa-a-los-datos-abiertos-y-la-reutilizacion-de-la-informacion-del-sector-publico/>

²⁵ Access Info Europe, cuestionario del IRM, 26 de marzo de 2021.

²⁶ Cabe destacar que al momento de redactor esta revisión del plan de acción esta actividad del compromiso se ha cumplido y el portal contiene los datos de grandes beneficiarios. Disponible aquí: <https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/grandesbeneficiarios>

²⁷ IV Plan Gobierno Abierto de España 2020-2014. Portal de la Transparencia, Administración General del Estado. Disponible aquí: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e4e4e4e4/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf

²⁸ Rafael Rubio Núñez, Universidad Complutense de Madrid, entrevista con el IRM, 29 de marzo de 2021.

²⁹ Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Eur-Lex. Disponible aquí: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024&from=ES>. Véase también Informe de Transparencia Internacional España. Ley de Transparencia y grandes empresas en España 2018, Disponible en: <https://integridad.org.es/wp-content/uploads/2018/07/TRANSP-INT-Informe2017-2018-WEB.pdf>

³⁰ Rafael Rubio Núñez, Universidad Complutense de Madrid, entrevista con el IRM, 29 de marzo de 2021.

³¹ El sitio creado por un desarrollador privado ofrece la función de buscar y relacionar datos mercantiles: <https://librebor.me/>

³² Principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos, disponible aquí: <https://opendatacharter.net/principles/>

³³ Un ejemplo es la visualización de datos sobre presupuesto elaborado por la organización CIVIO <https://dondevanmisimpuestos.es/resumen#year=2021>

³⁴ El Gobierno de Colombia ha implementado una iniciativa con este fin conocida como "Rally Colombia". Para más información sobre esta experiencia, visite: <https://herramientas.datos.gov.co/es/blog/rally-colombia#:~:text=El%20Rally%20inici%C3%B3%20el%20pasado,se%20elegir%C3%A1%20al%20equipo%20ganador>.

En Ecuador, organizaciones de la sociedad civil realizaron hackatones o análisis colectivos de conjuntos de datos publicados sobre compras durante la pandemia. Para más información sobre la experiencia de Ecuador visite: <https://www.open-contracting.org/es/2020/12/18/inteligencia-colectiva-en-ecuador-la-emergencia-de-compras-publicas-se-volvio-en-oportunidad-para-la-transparencia/>

Agrupación de los compromisos 3 y 4: Mejora en la participación ciudadana

Entidades responsables: Ministerio de Política Territorial y Función Pública; Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática

Para una descripción completa de los compromisos en este grupo, ingresar al siguiente vínculo: <https://bit.ly/3dkdsLS>

Contexto y objetivos

La importancia del conocimiento y participación ciudadana en la toma de decisiones públicas ha ganado cada vez más relevancia entre planes de acción, y llevó a dar centralidad a la inclusión de esta área de reforma dentro del plan de acción actual. Este fue uno de los puntos destacados durante las consultas realizadas para el proceso de cocreación³⁵.

Cabe indicar, que dentro del tercer plan de acción (2017-2019), se promovió la creación de un espacio participativo web sobre gobierno abierto, que resultó no en un espacio participativo propiamente, pero sí en una herramienta de información ampliada respecto del plan de acción que fue utilizado por los grupos de trabajo para tareas de seguimiento. Por otro lado, como parte de los estudios de diagnóstico del Observatorio de Participación incluido en dicho plan, se concluyó que algunos puntos de mejora en esta área incluían las distintas formas de presentación de los procedimientos de los ministerios para la elaboración de normativa, y la diversidad de canales para realizar aportaciones que dificultan la generación de estadísticas sobre participación³⁶.

La propuesta para el plan actual en esta área va más allá. Se busca mejorar las condiciones de participación de la ciudadanía en las diferentes etapas de creación de programas públicos a través del uso de medios electrónicos y redes sociales. Para ello se creará un espacio de participación en el Portal de la Transparencia, se crearán guías de autoevaluación y mejora de la participación en diferentes espacios, realizándose pruebas piloto que serán posteriormente evaluadas; y se propondrá la realización de laboratorios de innovación para promover la participación en políticas públicas. De igual forma, se buscará garantizar la trazabilidad en la elaboración de leyes, que permita conocer los aportes recibidos y la forma en la que distintos actores privados y sociales han podido influir en ella. Esto se denomina "huella normativa"³⁷.

Potencial para generar resultados: Sustancial

En su conjunto las acciones propuestas tienen el potencial de generar resultados sustanciales en esta área de política pública. El espacio de participación ciudadana dentro del portal de transparencia consolidaría una recomendación del IRM hecha en varias evaluaciones de planes anteriores. Convertiría el portal en uno de gobierno abierto, donde se incluyan procesos participativos de OGP, pero también cualquier otro proceso participativo que se desee implementar dentro de la Administración General del Estado. Por su parte, la realización y evaluación de una serie de experiencias piloto en diferentes ámbitos y medios permitiría perfeccionar los mecanismos de participación de la ciudadanía.

Asimismo, la implementación de los laboratorios de innovación brindaría por vez primera un espacio de trabajo y colaboración con el fin de que sean los mismos ciudadanos quienes

aporten ideas para caracterizar problemas y mejorar la definición de las políticas públicas.

La representación e institucionalización –como se expone en el siguiente punto- es clave para garantizar la sostenibilidad y aprovechamiento de estas iniciativas. Por otro lado, contar con una metodología que permita la trazabilidad de los aportes ciudadanos en la formación de políticas públicas permitirá, una vez implementada, complementar los esfuerzos de evaluación de los mecanismos de participación adoptados por las diferentes instituciones del Gobierno.

Uno de los investigadores que participó en las actividades del Observatorio y actual miembro del Foro de Gobierno Abierto, explicó que este compromiso representa una oportunidad para la creación de un espacio único que recoja todas las iniciativas de participación ciudadana del Estado, y que la presente de tal forma que su uso sea intuitivo y empleando lenguaje claro. Considera importante, además, que la nueva herramienta haga énfasis en ofrecer respuestas a las aportaciones ciudadanas³⁸.

Oportunidades, retos y recomendaciones durante la implementación

Este compromiso tiene la gran oportunidad de generar una dinámica de trabajo que vincule cada vez más actores a los principales temas y políticas que afectan e interesan a los ciudadanos, tales como la gestión de la pandemia por la *COVID-19*. Asimismo, ofrecer espacios de inteligencia colectiva donde se integren las experiencias piloto con esfuerzos similares que ya se están realizando en la AGE, por ejemplo, desde la Red Social del Instituto Nacional de Administración Pública (<http://social.inap.e>). Esto requiere del trabajo coordinado, colaboración y seguimiento del Foro de Gobierno Abierto.

La articulación de este compromiso con el compromiso 2 podría fortalecer aún más los resultados que en su conjunto puede ofrecer este plan de acción. Dentro de los temas de los laboratorios de innovación podría considerarse, por ejemplo, la identificación de acciones o estrategias dentro de diversas políticas públicas que permitan mejorar la calidad de la participación ciudadana.

El IRM ha señalado en sus evaluaciones de anteriores planes de acción, que uno de los retos de la participación ciudadana en España es que vaya más allá de los grupos y actores que usualmente participan en este tipo de procesos³⁹. Un gran reto, sin embargo, es asegurar que una amplia representatividad en los procesos de participación no sea el fin, sino el punto de partida y que el verdadero objetivo sean los programas o las políticas públicas que resulten de estos procesos de participación.

Finalmente, los resultados de este compromiso se fortalecerán en la medida que los espacios de participación ciudadana sean institucionalizados y consistentes, y no sólo eventos aislados realizados para efectos del periodo de implementación de este plan de acción.

³⁵ IV Plan Gobierno Abierto de España 2020-2014. Portal de la Transparencia, Administración General del Estado. Disponible aquí: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e4e4e4e4/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf

³⁶ Observatorio de Participación. Alianza por el Gobierno Abierto. Disponible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/spain/commitments/ES0029/>

³⁷ Ídem

³⁸ Javier Sierra Rodríguez, Universidad de Murcia, entrevista con el IRM, 8 de abril de 2021.

³⁹ Ídem.

Agrupación de los compromisos 5 y 6: Sistemas de Integridad Pública

Entidades responsables: Ministerio de Política Territorial y Función Pública; Ministerio de Justicia

Para una descripción completa de los compromisos en este grupo, ingresar al siguiente vínculo: <https://bit.ly/3dkdsLS>

Contexto y objetivos

La decisión de incorporar compromisos en esta área responde a los aportes ciudadanos obtenidos durante la consulta y a una estrategia para fortalecer los sistemas preventivos de integridad pública desde distintas perspectivas⁴⁰. Esta área de política pública no se había incluido previamente en los planes de acción de España.

A través del establecimiento del sistema de integridad pública para la administración central, se busca el fortalecimiento de valores éticos y mecanismos de integridad en instituciones públicas, así como reforzar la confianza de la ciudadanía. Para ello, se propone:

- Realización de un diagnóstico de los sistemas de integridad pública existentes
- Desarrollar modelos de gestión de la calidad y códigos de conducta en la Administración General del Estado
- Crear mapas de riesgo de las organizaciones
- Diseñar guías para el uso de la inteligencia artificial para el sector público

Asimismo, se apunta a la adopción de dos nuevos marcos legales, uno que regule los grupos de interés (lobbies) y establezca un registro; y dos, la ley para la protección de denunciantes de infracciones, violaciones o fraudes de ley en el sector público o privado. Finalmente, se incluye la modificación al régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas. La regulación del lobby y la protección de denunciantes, son dos temas clave, cuyo abordaje y atención han sido continuamente solicitados por las principales organizaciones de la sociedad civil.⁴¹

La perspectiva de gobierno abierto para todas estas actividades se contempla por medio de la participación de actores de la sociedad civil, como universidades y otras entidades que representen intereses, en los procesos de análisis de los nuevos marcos regulatorios. De igual forma, se espera que la normativa resultante de este compromiso redunde en una mayor transparencia, al propiciar el acceso a la información para la ciudadanía sobre estas dimensiones.

En la región europea la regulación del lobby, la regulación sobre conflictos de interés y la protección de denunciantes han sido algunas de las áreas de reforma más importantes impulsadas en el marco de gobierno abierto.

Potencial para generar resultados: Sustancial

En su conjunto, las acciones propuestas podrían generar resultados sustanciales, principalmente si se logra la creación de un sistema de integridad que contribuya a reducir los casos de corrupción⁴², la adecuada gestión de conflictos de interés en la función pública y mejorar la confianza ciudadana.

Los insumos obtenidos en el proceso de diagnóstico brindarían el punto de partida para identificar los niveles de riesgo de corrupción y puntos críticos que requieren atención a través de los modelos de gestión de calidad y códigos de conducta. Los marcos legales específicos que se espera adoptar brindarán herramientas de prevención de posibles delitos y de protección de quienes colaboren con la justicia desde el interior de la Administración o entidades privadas.

Uno de los representantes de la sociedad civil consultados por el IRM, consideró que la inclusión de este compromiso representa una oportunidad para establecer los órganos, procedimientos e instrumentos necesarios para la integridad en la Administración General del Estado. Como resultado, se facilitaría el control de las influencias indebidas y de los elementos de captura de políticas que se dan en el país⁴³.

Señaló, además, cómo el tema ha alcanzado diferentes niveles de avance en el país, con casos como Castilla La Mancha y Cataluña que cuentan ya con leyes para regular el lobby. Esta disparidad, considera, vuelve necesario hacer los esfuerzos para que se reconozca en todos los niveles de Gobierno la importancia de contar con estos sistemas y velar por su cumplimiento⁴⁴.

Oportunidades, retos y recomendaciones durante la implementación

La naturaleza del tipo de normativa que se espera alcanzar, tiende a adoptar procesos de desarrollo con pocas oportunidades para una participación ciudadana más amplia, es decir, una participación que vaya más allá de los grupos de interés o con conocimientos específicos. Para incrementar los espacios de participación, se recomienda integrar dentro de las acciones contempladas mecanismos para promover la participación, por ejemplo, haciendo uso de la herramienta de consulta del Portal de la Transparencia que se prevé desarrollar en el compromiso de mejora a la participación ciudadana. De acuerdo con los reportes del equipo de OGP España, el 28 de abril abrieron la consulta para recabar propuestas de la ciudadanía, de grupos y de entidades afectadas e interesadas, que serán tomadas en consideración para elaborar el anteproyecto de Ley. Igualmente se abrió el 28 de abril de 2021 la consulta pública previa sobre el anteproyecto de Ley de Prevención de Conflictos de Intereses del personal al servicio del sector público.⁴⁵

Un reto en este ámbito de política pública es el establecimiento de mecanismos sancionatorios proporcionales y el fortalecimiento de los entes reguladores como la Oficina de Conflictos de Intereses. Esto implica dotar a la Oficina con más recursos, acogerse a mejores prácticas europeas para aumentar la eficacia de la gestión del conflicto de interés, entre otras conclusiones sugeridas por el estudio comparativo del Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.⁴⁶ Adicionalmente, el IRM recomienda incluir dentro del proceso de análisis y desarrollo de los códigos de conducta para la AGE los diferentes tipos de sanciones por incumplimiento de acuerdo con la gravedad de las faltas, de forma que se incluya la perspectiva de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Finalmente, el resultado de la implementación de este compromiso dependerá en gran medida

de lograr la aprobación o reforma de los marcos legales aplicables. El IRM recomienda desarrollar desde el inicio de la implementación una estrategia para asegurar el acuerdo entre actores políticos y sociales de forma que el trabajo en el desarrollo de la legislación propuesta termine con la efectiva adopción y entrada en vigor de los nuevos instrumentos.

⁴⁰ IV Plan Gobierno Abierto de España 2020-2014. Portal de la Transparencia, Administración General del Estado. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e0000010d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf

⁴¹ Nota de prensa disponible aquí: <https://hayderecho.com/2017/04/21/la-sociedad-civil-pide-cambios-firmes-en-la-ley-de-transparencia-y-la-regulacion-del-lobby/>. También en materia de protección de denunciantes, Nota de Transparencia Internacional, disponible aquí: <https://transparencia.org.es/espana-tiene-la-oportunidad-de-avanzar-en-la-proteccion-a-los-denunciantes/>

⁴² Los juzgados y tribunales españoles dictaron auto de procesamiento por delitos de corrupción contra 44 personas en el tercer trimestre de 2020. Poder Judicial España. Disponible aquí: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Los-juzgados-y-tribunales-espanoles-dictaron-auto-de-procesamiento-por-delitos-de-corrupcion-contra-44-personas-en-el-tercer-trimestre-de-2020>

⁴³ Manuel Villoria Mendieta, Universidad Rey Juan Carlos, Entrevista con el IRM, 23 de marzo de 2021.

⁴⁴ Ídem

⁴⁵ La información sobre ambas consultas se encuentra disponible en el apartado "Participación pública en proyectos normativos" del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, así como en el apartado de "Participación ciudadana" del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html https://www.mptfp.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/en_curso.html

⁴⁶ Ver "La eficacia de las políticas de conflicto de interés en los Estados miembros de la UE" [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU\(2020\)651697_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU(2020)651697_ES.pdf)

Iniciativas adicionales de Gobierno Abierto Local en las Comunidades y Ciudades Autónomas de España

El IV Plan de Acción de España incluye un compromiso compuesto por 53 iniciativas adicionales de gobierno abierto a nivel local, liderados por las Comunidades y Ciudades Autónomas, y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Todos corresponden a al menos una de las áreas temáticas en las que se ha organizado el Plan. Destaca como tema común la participación ciudadana, que se promoverá a través del uso de herramientas tecnológicas y laboratorios ciudadanos. En al menos tres de las comunidades (Navarra, Aragón y Murcia) se incentivará la participación de la niñez y adolescencia. En su mayoría las Comunidades y Ciudades Autónomas cuentan con leyes de participación ciudadana.

El desarrollo de marcos normativos es también la apuesta en Castilla y León e Islas Baleares, que incluyeron la aprobación de leyes autonómicas de transparencia dentro de sus compromisos. Por otro lado, la apertura y publicación de datos es otro de los temas recurrentes en los compromisos nacionales, entre los que destaca el propuesto por Catalunya que propone una estrategia de datos abiertos para las políticas de igualdad de género. Finalmente, y al igual que el plan nacional, varias de las comunidades apostarán por la realización de actividades de formación para fortalecer la agenda de gobierno abierto en el nivel local.

El IRM reconoce como innovador y sin precedentes el compromiso adquirido por todas las administraciones locales en el ámbito de este plan de acción. Constituye un modelo de referencia para otros miembros de OGP con sistemas federales o de descentralización política y territorial que quieran integrar entidades locales en sus procesos de cocreación y planes de acción.

Si bien, esta revisión inicial del plan de acción no profundiza en detalles sobre cada una de las iniciativas es importante notar que en la etapa de evaluación de la implementación el IRM tomara en cuenta los avances y logros obtenidos por las iniciativas locales que sean reportadas a través de herramientas de rendición de cuentas como parte de los ejercicios de seguimiento por parte del Foro de Gobierno Abierto o del equipo de OGP España.

A continuación, se detallan las iniciativas locales dispuestas en el plan de acción España 2020-2024:

5. COMPROMISOS EN LOS ÁMBITOS AUTONÓMICO Y LOCAL			
10	INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO DE LAS COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS Y DE LA FEMP		
GOBIERNO VASCO <ul style="list-style-type: none"> - Rendición de cuentas a través de planes de mandato 	GENERALITAT DE CATALUNYA <ul style="list-style-type: none"> - ParticipaCatunya.cat - Espacio de participación para la Estrategia de lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la integridad pública - Estrategia de datos abiertos para las políticas de igualdad de género 	XUNTA DE GALICIA <ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos para la gestión y evaluación de políticas y servicios públicos - Marco de integridad institucional - Sistema integrado de atención ciudadanía y Gobierno abierto - Administración Digital y participación - Transparencia, rendición de cuentas y Accesibilidad 	JUNTA DE ANDALUCÍA <ul style="list-style-type: none"> - Plan de Capacitación en Gobierno Abierto y Apertura de Datos para el personal empleado público - Plan de apertura de datos e impulso de tecnología Big Data
GOBIERNO PRINCIPADO DE ASTURIAS <ul style="list-style-type: none"> - Plan Estratégico de transparencia del Principado de Asturias 	GOBIERNO DE CANTABRIA <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Participación Ciudadana 	GOBIERNO DE LA RIOJA <ul style="list-style-type: none"> - Código ético - Mejora del acceso al Portal de Transparencia y al Portal de Open data - Catálogo de información pública y datos reutilizables 	REGIÓN DE MURCIA <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de integridad institucional - Fomento de la Participación infantil y juvenil en el diseño de políticas públicas
GENERALITAT VALENCIANA <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia valenciana de apertura y reutilización de datos - Presupuestos participativos - Construcción de un sistema valenciano de integridad institucional 	GOBIERNO DE ARAGÓN <ul style="list-style-type: none"> - Programa de diseño colaborativo de servicios - Gobierno fácil - Openkids- Programa de Participación infantil - Espacio Laab para la innovación democrática - Procesos de cocreación de políticas públicas 	CASTILLA-LA MANCHA <ul style="list-style-type: none"> - Programa de formación en transparencia y acceso a la información 	GOBIERNO DE CANARIAS <ul style="list-style-type: none"> - Centralización de los datos abiertos de las distintas administraciones públicas de Canarias - Red Canaria de Gobierno Abierto
GOBIERNO DE NAVARRA <ul style="list-style-type: none"> - Open data Navarra - Participación de niñas, niños y adolescentes 	JUNTA DE EXTREMADURA <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación del derecho de acceso y reducción de plazos de respuesta. - Laboratorios ciudadanos para la mejora de la experiencia en el acceso a servicios públicos - Implantación de la tramitación electrónica para el cumplimiento obligaciones en materia de conflictos de intereses - Evaluación y mejora continua de los servicios públicos - Simplificación del marco regulatorio del gobierno abierto 	GOVERN ILLES BALEARS <ul style="list-style-type: none"> - Difusión y formación en materia de gobierno abierto - Aprobación Ley autonómica de transparencia - Aprobación Decreto sobre organización en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública - Plataforma tecnológica de participación ciudadana - Audiencia pública ciudadana - Evaluabilidad de políticas del gobierno a través de indicadores - Mejoras en el portal de transparencia y portal de gobierno abierto 	COMUNIDAD DE MADRID <ul style="list-style-type: none"> - Comunicación clara y transparencia
JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN <ul style="list-style-type: none"> - Catálogo de Información Pública - Aprobación de la ley de transparencia, acceso a la Información y su reutilización - Huella normativa 	CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA <ul style="list-style-type: none"> - Diseño integral del Portal de Transparencia - Desarrollo de normativa de transparencia y gobierno abierto - Formación específica de empleadas y empleados públicos - Jornada sensibilización sociedad civil 	CIUDAD AUTONOMA DE MELILLA <ul style="list-style-type: none"> - Formación e información sobre la participación de los jóvenes en la gestión pública 	
	FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS <p>Plan de consolidación e impulso de la Red de entidades locales por la transparencia y participación ciudadana</p>		

Sección III. Metodología e indicadores el IRM

El propósito de esta revisión no es llevar a cabo una evaluación como los informes previos del IRM. Tiene la intención de ser una revisión técnica, rápida e independiente de las características del plan de acción en la cual el IRM resalta las fortalezas y desafíos del plan con el fin de proveer información que contribuya a fortalecer el proceso de implementación. Este enfoque permite al IRM destacar las áreas de compromiso con mayor promesa basado en una ponderación de los indicadores del IRM, particularmente aquellos compromisos con más alto potencial de resultados, las prioridades de actores clave y la agenda nacional de gobierno abierto.

Para determinar qué reformas o compromisos el IRM identifica como prometedores, sigue el siguiente proceso de filtrado y agrupamiento:

Paso 1: determinar qué puede ser revisado y qué no con base en la verificabilidad de compromiso, según está redactado en el plan de acción.

Paso 2: determinar si el compromiso tiene un enfoque de gobierno abierto, es decir si es relevante a los valores de OGP.

Paso 3: identificar si los compromisos que son verificables y tienen un enfoque de gobierno abierto pueden o no ser agrupados. Los compromisos que tienen un objetivo de política común o los compromisos que contribuyen a la misma reforma o área política deben agruparse y su "potencial de resultados" debe considerarse en su conjunto. El proceso de agrupamiento lo lleva a cabo el personal de IRM, siguiendo los pasos a continuación:

- a. Determina los temas generales abordados por los compromisos. Pueden ser los mismos ya indicados en el plan de acción o el personal del IRM puede proponer áreas temáticas según las etiquetas de "temas" de la base de datos de OGP.
- b. Revisa los objetivos de los compromisos para identificar compromisos que aborden el mismo tema de política pública o contribuyan a una política pública o reforma gubernamental más amplia.
- c. Organiza los compromisos por grupos, según sea necesario. Los compromisos ya pueden estar organizados en el plan de acción bajo políticas específicas o reformas gubernamentales, o pueden ser independientes y, por lo tanto, no agrupados.

Paso 4: evaluar el potencial de resultados del grupo de los compromisos agrupados o del compromiso independiente.

El proceso de filtrado es un proceso interno y los datos de los compromisos individuales están disponibles en el Anexo I a continuación. Sin embargo, durante el proceso de revisión de este producto, el IRM verifica la precisión de los hallazgos a través de la revisión por pares, la retroalimentación de la Unidad de Apoyo de OGP según sea necesario, entrevistas y validación con las partes interesadas del país, y la aprobación del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés) del IRM.

Como se describe en el proceso de filtrado anterior, el IRM se basa en tres indicadores clave para esta revisión:

I. Verificabilidad

- “Sí” Lo suficientemente específico para revisar. Como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas son lo suficientemente claros e incluyen actividades objetivamente verificables para evaluar la implementación.
- “No”: no es lo suficientemente específico como para revisarlo. Como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas carecen de claridad y no incluyen actividades explícitas verificables para evaluar la implementación.

* Los compromisos que no sean verificables se considerarán “no revisables” y no se llevarán a cabo evaluaciones adicionales.

II. ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? (Relevancia)

Este indicador determina si el compromiso se relaciona con los valores del gobierno abierto de transparencia, participación pública o rendición de cuentas pública, según lo definido por la Declaración de Gobierno Abierto, los Artículos de Gobernanza de OGP y respondiendo a las preguntas orientadoras a continuación.

Sobre la base de una lectura detallada del texto del compromiso, el IRM primero determina si el compromiso tiene un enfoque de gobierno abierto:

- **Sí / No:** ¿El compromiso busca hacer que un área de política pública, una institución o un proceso de toma de decisiones sea más transparente, participativo o que rinda cuentas ante el público?

El IRM utiliza los valores de OGP tal como se definen en los Artículos de Gobernanza.

Adicionalmente, las preguntas orientadoras a continuación pueden utilizarse como referencia para ayudar a definir el enfoque específico de gobierno abierto de un compromiso en particular:

- **Transparencia:** ¿El Gobierno divulgará más información, mejorará los marcos legales o institucionales para garantizar el derecho a la información, mejorará la calidad de la información divulgada al público o mejorará la transparencia de los procesos de toma de decisiones gubernamentales o de instituciones públicas?
- **Participación pública:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades, procesos o mecanismos para que el público informe o influya en las decisiones? ¿El Gobierno creará, habilitará o mejorará los mecanismos de participación para las minorías o los grupos poco representados? ¿Permitirá el Gobierno un entorno legal que garantice las libertades de reunión, asociación y protesta pacífica?
- **Rendición de cuentas pública:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades para hacer responsables a los funcionarios de sus acciones? ¿Permitirá el Gobierno marcos legales, políticos o institucionales para fomentar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos?

III. Potencial de resultados

Anteriormente conocido como el indicador de "impacto potencial", se ajustó teniendo en cuenta los comentarios del proceso de consulta de la Actualización del IRM con la comunidad de OGP. Con el nuevo enfoque estratégico orientado a resultados de los productos, se modificó este indicador para que en esta primera revisión del plan de acción el IRM presentara el potencial y los resultados esperados del compromiso que serían verificados en el Informe de Resultados del IRM, luego de la implementación. Dado el propósito de esta revisión del plan de acción, la evaluación del "potencial de resultados" es solo una indicación temprana de la posibilidad que tiene el compromiso de producir resultados significativos. Esta revisión de basa en el texto del compromiso, según como está articulado en el plan de acción y su contraste con la línea base o situación de inicio en la respectiva área de política pública.

La escala del indicador se define como:

- **Indeterminado:** el compromiso tiene como objetivo continuar las prácticas en curso de acuerdo con la legislación, los requisitos o las políticas existentes sin indicar el valor agregado o la mejora de una práctica existente con un enfoque de gobierno abierto.
- **Modesto:** una iniciativa que genere cambios a un proceso, una práctica o una política positivas pero aisladas. Compromisos que no generan cambios vinculantes o institucionalizados en el Gobierno o las instituciones que gobiernan un área de política pública. Por ejemplo, herramientas como sitios web o publicación de datos, capacitaciones o proyectos piloto.
- **Sustancial:** un punto de inflexión o iniciativa que pueda cambiar las reglas del juego (o la creación de nuevas), prácticas, políticas o instituciones que gobiernan un área de política pública, sector público y / o la relación entre ciudadanos y estado. Compromisos que generen cambios vinculantes e institucionalizados en todo el gobierno.

Esta revisión fue preparada por el IRM con la colaboración en investigación y redacción de Walter Leiva, consultor independiente de la red de investigadores IRM. Las revisiones también cuentan con un respaldo de calidad e independencia garantizada por el Panel Internacional de Expertos (IEP) del IRM. La membresía actual del IEP incluye:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Para obtener más información sobre el IRM y sus nuevos productos, consulte la sección "Sobre el IRM" en la página web de OGP y en el siguiente [enlace](#).

Anexo I. Datos por compromiso

Compromiso 1: Reforma del marco regulatorio para la transparencia y rendición de cuentas

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Potencial de resultados: Sustancial

Compromiso 2: Plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Potencial de resultados: Sustancial

Compromiso 3: Plan de mejora de la participación

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: Mejora de la participación (compromisos 3 y 4 del plan de acción)
- Potencial de resultados: Sustancial

Compromiso 3.3: Mejoras en el foro de gobierno abierto

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: No
- Potencial de resultados: Indeterminado

La acción 3.3 se valoró individualmente por tener un objetivo distinto al resto de las acciones contenidas en el grupo al considerarse un compromiso referente al funcionamiento del foro multiactor.

Compromiso 4: Huella normativa

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: Mejora de la participación (compromisos 3 y 4 del plan de acción)
- Potencial de resultados: Sustancial

Compromiso 5: Sistemas preventivos de integridad pública

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: Sistemas de integridad pública (compromisos 5 y 6 del plan de acción)
- Potencial de resultados: Sustancial

Compromiso 6: Protección de denunciantes

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: Sistemas de integridad pública (compromisos 5 y 6 del plan de acción)
- Potencial de resultados: Sustancial

Compromiso 7: Educación y formación en gobierno abierto

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: Sensibilización y formación en gobierno abierto (compromisos 7, 8 y 9 del plan de acción)
- Potencial de resultados: Modesto

Compromiso 8: Comunicación inclusiva sobre gobierno abierto

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: Sensibilización y formación en gobierno abierto (compromisos 7, 8 y 9 del plan de acción)
- Potencial de resultados: Modesto

Compromiso 9: Observatorio sobre gobierno abierto

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: Sensibilización y formación en gobierno abierto (compromisos 7, 8 y 9 del plan de acción)
- Potencial de resultados: Modesto

Iniciativas adicionales de gobierno abierto local

Compromiso 10: Iniciativas de gobierno abierto de las comunidades y ciudades autónomas y de la FEMP. El IRM hace una referencia general a las 53 iniciativas adicionales de gobierno abierto local incluidas en el plan de acción, pero no las valora individualmente.

Notas editoriales:

1. La evaluación sobre el potencial para generar resultados de compromisos agrupados se hace tomando en cuenta el potencial del grupo en su conjunto, no el potencial del compromiso individual.
2. Los enunciados cortos de los compromisos pudieron haber sido editados para brevedad. Para el texto completo de los compromisos referirse al Plan de Acción de España 2020-2024 disponible aquí: <https://bit.ly/3dkdSL5>

Anexo II: Requerimientos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP

Según la Política de revisión procesal de OGP, durante el desarrollo del plan de acción, los miembros de OGP deberán alcanzar el nivel de influencia del público de “involucrar” en su evaluación del IRM, utilizando la adaptación del espectro de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2).

Para determinar si un país cae en la categoría de “involucrar” según el espectro, el IRM evalúa diversos elementos de los Estándares de participación y cocreación de OGP. El IRM evaluará si el país cumplió con los siguientes aspectos de los estándares durante el desarrollo del plan de acción. Estos elementos representan el nivel mínimo que los miembros deberán alcanzar:

1. **Hay un foro:** Existe un foro que supervisa el proceso de OGP.
2. **El foro es multisectorial:** En el foro participan el Gobierno y la sociedad civil.
3. **Respuesta justificada:** El Gobierno o el foro multisectorial documenta o es capaz de demostrar que entregaron retroalimentación durante el proceso de cocreación. Lo anterior puede contar con un resumen de las categorías o temas principales propuestas para ser incluidas, enmendadas o rechazadas.

La siguiente tabla resume la evaluación del IRM de los tres estándares que aplican para propósitos de la revisión procesal. El objetivo de este resumen es verificar que el proceso cumpla con los requisitos mínimos, pero no constituye una evaluación completa según los estándares de cocreación y participación de OGP. En el informe de resultados se presentará una evaluación completa del proceso de cocreación y participación a lo largo del ciclo de OGP.

El proceso de cocreación se caracterizó por ser altamente participativo y colaborativo. Con una etapa previa de consulta ciudadana abierta del cual resultaron 130 propuestas ciudadanas. La composición de los talleres para valorar y priorizar las propuestas fue paritaria y el espacio del Foro de Gobierno Abierto destacó por la apertura al diálogo y a la toma de decisiones de manera colaborativa.

Tabla 2. Resumen de los requisitos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP

Estándar OGP	¿Se cumplió con el estándar?
Existe un foro. El 21 de febrero de 2018 entró en vigor la orden HFP/134/2018 del 15 de febrero por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto ⁴⁷ .	Verde
El foro es multiactor. La orden de creación del foro establece en su Artículo 3. Composición, la participación en igual número de representantes de administraciones públicas y de la sociedad civil ⁴⁸ .	Verde

El Gobierno dio una respuesta justificada sobre cómo se usó la retroalimentación del público para definir el plan de acción.
En el Portal de la Transparencia se publicaron valoraciones de la administración tanto para las propuestas realizadas por la sociedad civil en la consulta previa, como para las observaciones al borrador del plan⁴⁹.

Verde

⁴⁷ Orden HFP/134/2018: <https://www.boe.es/eli/es/o/2018/02/15/hfp134/con>

⁴⁸ Ídem

⁴⁹ Portal de la Transparencia, Administración General del Estado:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ivPlanAccion/Como_participo_IV_plan.html