

## ESPAÑA Y LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO: ALGUNOS APUNTES PARA 2017<sup>1</sup>

*Dr. César N. Cruz Rubio*

*Investigador GIGAPP (Grupo Investigación en Gobierno, Admón. y Políticas Públicas)*

### RESUMEN

Este texto hace un repaso por el papel de España dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP Open Government Partnership), identificando los retos de cara al año 2017. Comienza con una breve descripción sobre qué es la OGP, sus planes de acción nacionales así como el programa piloto subnacional. Luego, entra en materia hablando sobre la postergación del tercer plan de acción de España en Gobierno Abierto, indicando algunos avances y cuestiones pendientes en atención al principal compromiso del segundo Plan de Acción -el lanzamiento del portal de la transparencia- así como el rol del Consejo de Transparencia y buen Gobierno. Este texto finaliza con algunas recomendaciones y conclusiones respecto de la continuidad, el aprendizaje incipiente y los desafíos de España en gobierno abierto hacia el futuro inmediato.

### ABSTRACT

This text reviews the role of Spain within the OGP Open Government Partnership, identifying the challenges facing the year 2017. It begins with a brief description of what the OGP is, its national action plans as well as the subnational pilot program. He then goes on to talk about the postponement of the third action plan of Spain in Open Government, indicating some progress and pending issues in view of the main commitment of the second Action Plan -the launch of the transparency portal- as well as the role Of the Transparency and Good Governance Council. This text concludes with some recommendations and conclusions regarding the continuity, the incipient learning and the challenges of Spain in open government towards the immediate future.

## ¿QUÉ ES LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO?

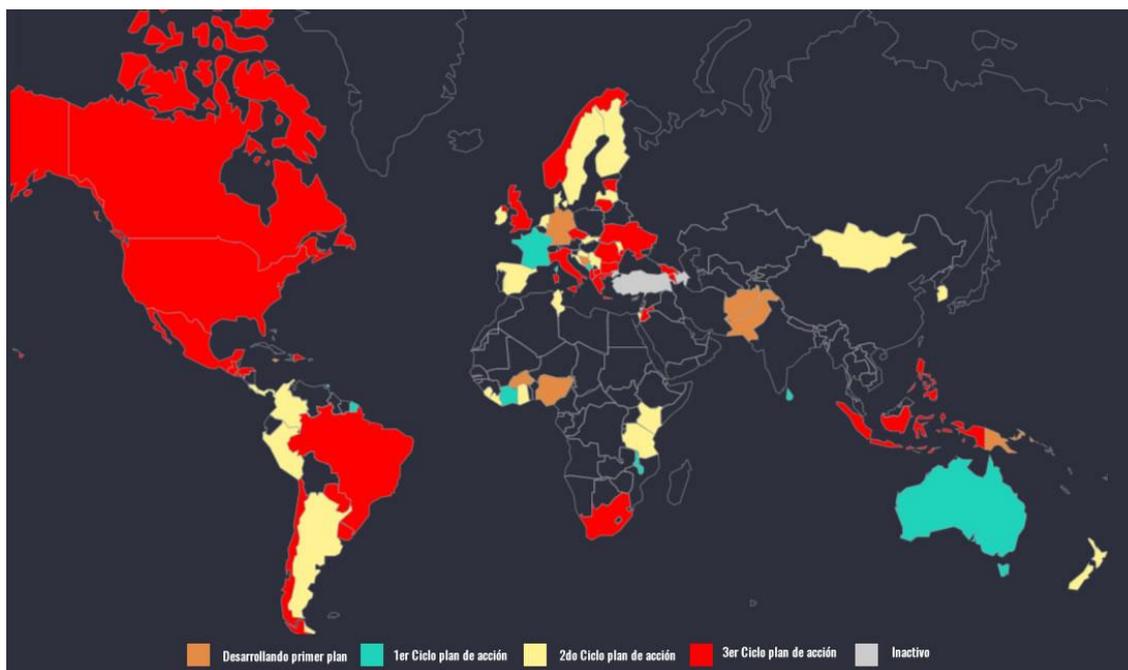
La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP Open Government Partnership) es una iniciativa internacional voluntaria que nace en 2011 con 8 países fundadores, y que busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos con sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La OGP ofrece un foro

<sup>1</sup> Este documento incluye conclusiones del autor respecto del proceso OGP de España. Como tal, varios de los puntos aquí desarrollados son previamente indicados, con mayor detalle y profundidad en los informes de Avance de España en Gobierno Abierto 2012-2013 (2014) y 2014-2015 (2016) y en el Informe OGP de España de fin de término 2014-2016 (2017), este último de próxima publicación.

internacional para compartir innovaciones entre los gobiernos miembros, la sociedad civil y el sector privado, todos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

La OGP se articula como una empresa global para el gobierno abierto. Para febrero de 2017, 75 países conformaban ya esta iniciativa mundial (15 de ellos Iberoamericanos), y con más de 2700 compromisos (acciones específicas) al nivel mundial. Los gobiernos participantes redactan planes de acción bianuales e incluyen en los mismos compromisos concretos para avanzar en el gobierno abierto. La Alianza para el Gobierno Abierto ha definido una serie de criterios y recomendaciones para la definición y redacción de los compromisos que los gobiernos incluyen dentro de los planes de acción nacionales.

*Gráfico 1. Países miembros de la OGP Alianza para el Gobierno Abierto (2017)*



Fuente: (Open Government Partnership, 2017)

A principios de 2016, la OGP lanzó un nuevo programa piloto diseñado para involucrar a los gobiernos subnacionales de manera más proactiva en la iniciativa. Como resultado, 15 gobiernos subnacionales pioneros en el mundo (entre los cuales se encuentra el Ayuntamiento de Madrid- España, el Estado de Jalisco-México, La ciudad de Sao Paulo –Brasil, la Ciudad de Buenos Aires-Argentina y el Gobierno Regional de La Libertad, Perú), actúan con la sociedad civil y participan en reformas gubernamentales abiertas.

Gráfico 2. Gobiernos subnacionales dentro del programa piloto OGP



Fuente: (Open Government Partnership, 2017)

Para participar en la OGP, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con los valores del gobierno abierto, reflejado en un conjunto de indicadores fundamentales: 1) transparencia fiscal; 2) divulgación pública de ingresos y activos de cargos políticos y altos funcionarios públicos 3) acceso a la información pública, y 4) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas. Todos los gobiernos participantes en la OGP deben elaborar planes de acción bianuales, que incluyan compromisos específicos a alcanzar. Estos planes de acción son evaluados anualmente por el Mecanismo de Revisión Independiente - Independent Reporting Mechanism - de la OGP (IRM-OGP)

España lleva implementados dos planes de acción completos, los cuales se han diseñado y definido sin que existiera un proceso de co-creación con las OSC y los ciudadanos. El primero de ellos, con 13 compromisos, se implementó entre 2012-2013 atendiendo a una gran cantidad de acciones más cercanas al gobierno electrónico que al gobierno abierto. En este plan, la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno 19/2013 supuso para España un avance muy importante, al ser de las pocas naciones europeas que aún no contaban con una ley de acceso a la información. Consecuencia directa de esta Ley 19/2013 deviene la obligación del gobierno de conformar un portal de la transparencia objeto de este compromiso.

El segundo periodo bianual, del cual se realizó un segundo informe independiente de España en Gobierno Abierto 2014-2015, se valoró el avance de 10 compromisos, siendo el más relevante, la puesta en marcha del portal de la transparencia.

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

### **TERCER PLAN DE ACCIÓN DE ESPAÑA: POSTERGADO**

En diciembre de 2016, el Gobierno de España anunció que no publicaría el plan de acción comprendido para el bienio 2016-2017, debido a la situación política de gobierno en funciones,

dejando pasar un año para pasar a formar parte de los países de año impar. Con esta decisión, España pierde un año de implementación de planes de acción en gobierno abierto (entre julio de 2016 y junio de 2017). Se comprometió a publicar su III Plan de Acción en Gobierno Abierto antes de julio de 2017 para los años 2017-2018, iniciando para ello un proceso participativo amplio. No obstante lo anterior, el Gobierno de España ya había iniciado en 2016 un proceso de consulta (vía formulario web), el cual fue puesto en marcha para obtener sugerencias de ciudadanos respecto del potencial contenido para el III Plan de Acción, es decir, se lanzó una convocatoria para recibir propuestas sin mediar en la misma un documento borrador.<sup>2</sup>

Un cambio importante ocurrió a fines de 2016, pues instancia responsable del proceso para la elaboración y el seguimiento de los Planes de Acción en gobierno abierto dejó de ser la Oficina para la Ejecución de Reforma de la Administración (OPERA), dependiente del Ministerio de la Presidencia. En su lugar, quien gestiona desde fines de 2016 la agenda de gobierno abierto es la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI), oficina que pasa de estar dirigida por el Ministerio de la Presidencia a la citada Dirección General, perteneciente al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

## **ALGUNOS AVANCES Y CUESTIONES PENDIENTES EN ATENCIÓN AL PRINCIPAL COMPROMISO DEL SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN - EL PORTAL DE LA TRANSPARENCIA**

Con la apertura de este portal se buscó conformar un instrumento para cristalizar la política de transparencia del gobierno español. Por el alcance y relevancia de este compromiso, el investigador IRM lo identificó como el más importante del II Plan de Acción en Gobierno Abierto de España. Este compromiso se valoró como completado pues en diciembre de 2014 se puso en marcha el Portal de la Transparencia ([www.transparencia.gob.es](http://www.transparencia.gob.es)). A finales de junio 2016 el gobierno cifró en casi un millón cuatrocientos mil los registros, dando cuenta de un importante incremento que se debió fundamentalmente al esfuerzo de los ministerios y entidades públicas obligadas en la correcta aplicación de sus propias obligaciones de publicidad activa por la Ley 19/2013, y por la paulatina incorporación de estos registros dentro del catálogo del portal. Respecto al derecho de acceso, para el 30 de junio de 2016, el gobierno informó que recibió 5.946, de las cuales un 97% habían sido tramitadas. Así, desde su puesta en marcha hasta junio de 2016, se obtiene una media de 10,4 solicitudes de acceso diarias y en donde se han denegado o inadmitido casi un 27% de ellas.

Así, con dicho portal y su puesta en marcha se establece los cimientos organizativos, técnicos y de gestión en la implementación de la política nacional de transparencia en España. Se unificó desde un solo repositorio de enlaces web gran parte de la información pública de la Administración General del Estado que anteriormente estaba dispersa y/o que aún no había sido publicada. Se normalizó el proceso de publicación de esta información en las web y sedes electrónicas respectivas y se establecieron procedimientos para su presentación y actualización. Adicionalmente, con la puesta en marcha del portal se avanzó en la consolidación de las Unidades de Información en Transparencia de cada ministerio y entidad pública como contrapartes responsables de recibir y analizar las solicitudes y de dirigirlas a los centros competentes de resolverlas.

En este portal hay una sección de gobierno abierto que se adicionó a finales de septiembre de 2015 de la que ya se dio cuenta en el informe de progreso, una sección de tipo informativo asociado al proceso de la OGP, donde previsiblemente se colgará el III Plan de Acción en Gobierno Abierto, y que es también el espacio web en donde se cuelgan los formularios de consulta asociados. También hay otra sección que contiene informes en PDF

---

<sup>2</sup> El acceso a las aportaciones en la URL <https://goo.gl/p3UBwN>

respecto de las estadísticas e indicadores de actividad del portal de transparencia y que ofrece informes mensuales sobre el mismo.

No obstante se reconoce como significativo el avance con la existencia del portal por algunas OSC, también es cierto que coincidieron en indicar que el portal en gran medida no ha servido como medio para una rendición pública de cuentas (pues aunque es mucha la información publicada, no está toda aquella información que se asume como relevante en términos de control social al gobierno<sup>3</sup>), además de que no toda la información esta publicada en formatos legibles por máquinas y estructurados, que permitan su reutilización.

Adicionalmente, está una cuestión clave: el desconocimiento del portal. El número de visitas al portal no ha aumentado, sino más bien descendido, pues haciendo una comparativa por periodos, en el primer semestre de 2015, aupado por la una campaña promocional, el portal tuvo 1 millón 744 mil visitas, y en el mismo periodo de 2016 el número de visitas fue de 917 mil.<sup>4</sup> Se esperaba que con la puesta en marcha del portal se lograría una generalización en su uso en materia de derecho de acceso. Ello se ve reforzado con el persistentemente escaso conocimiento del portal y por el recelo ciudadano sobre la información pública liberada por el gobierno.<sup>5</sup>

El acceso a la información sigue siendo problemático por varias causas que no sólo se refieren a las cuestiones del portal antes indicadas, sino también por la interpretación de las limitaciones de acceso de la Ley. Hay solicitudes de acceso a la información conocidas por su publicación en los medios por no haber sido atendidas por el gobierno.<sup>6</sup> Según el CTBG, para septiembre de 2016 habían 23 causas abiertas contra las resoluciones de este órgano garante, 14 de los cuales eran de particulares y las 9 restantes eran de algún ente gubernamental, ministerio, órgano o empresa pública<sup>7</sup>. También se esperaba por las OSC consultadas que el Portal de la Transparencia ofreciera más facilidades a los ciudadanos respecto del complicado procedimiento de identificación, requerido por la Ley 19/2013 para acceder a este derecho, cuestionando el actual sistema por difícil y poco rápido, lo cual sigue siendo una cuestión pendiente.

## **EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

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

- Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley de transparencia.

---

<sup>3</sup> Referida por ejemplo, a las agendas de los altos cargos públicos, a la información para el control post contractual, a las resoluciones y sentencias judiciales referidas a entidades públicas, o información sobre aprobaciones de compatibilidad, de las denegaciones y las razones de la decisión por parte de la Oficina de Conflictos de intereses, entre otras.

<sup>4</sup> Las cifras para estimar el decrecimiento en el uso del portal se dan con base en datos proporcionados por OPERA. Ministerio de la Presidencia. Informe de situación. Portal de la Transparencia. 30 junio 2016. Disponible en <http://goo.gl/PtDv4T>

<sup>5</sup> Según el Segundo Barómetro de Transparencia de España, para el 75,1% de los encuestados la información que publican las administraciones les merece poca o ninguna confianza) y el nivel de percepción sobre la utilidad de portales de este tipo (en el citado barómetro se indica que 67,1% de los encuestados afirmaron que los portales de transparencia sirven poco o nada). Cfr. Segundo Barómetro de Transparencia de España. URL: <https://goo.gl/EKXG9r>

<sup>6</sup> Véase la noticia „Las preguntas que el Gobierno no contesta (pese a la Ley de Transparencia)” en la URL: <https://goo.gl/gQSYnS>

<sup>6</sup> Según el Segundo Barómetro de Transparencia de España, para el 75,1% de los encuestados la información que publican las administraciones les merece poca o ninguna confianza) Cfr. Segundo Barómetro de Transparencia de España. URL: <https://goo.gl/EKXG9r>

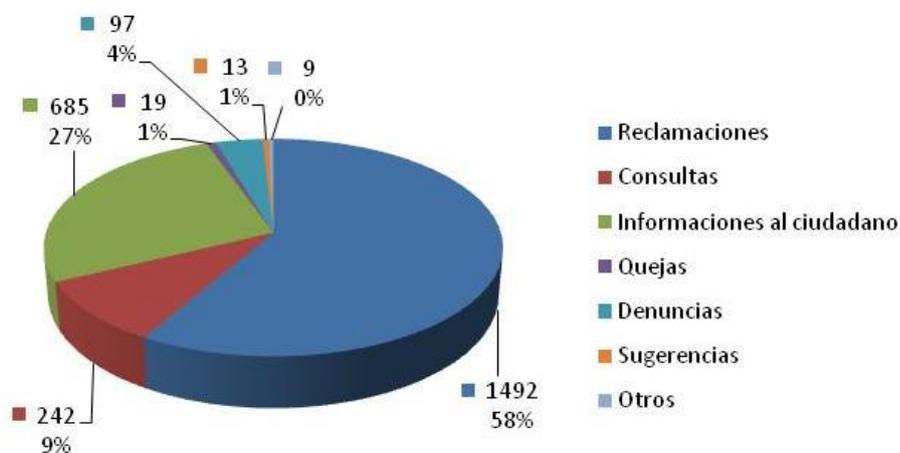
<sup>7</sup> Véase los recursos interpuestos al CTBG en la URL <https://goo.gl/iiizK3>

- Asesorar e informar de los proyectos normativos estatales en materia de transparencia.
- Evaluar el grado de aplicación de la ley de transparencia.
- Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Velar por el correcto cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia.<sup>8</sup>

Por tanto el CTBG es el órgano que vela por el cumplimiento de la Ley de Transparencia 19/2013, y la responsable de emitir recomendaciones y criterios interpretativos clave vinculados a esta Ley. En un informe preliminar de su sitio web ([www.consejodetransparencia.gob.es](http://www.consejodetransparencia.gob.es)) sobre sus primeros seis meses de vida, se indicó que el CTBG había recibido de enero a junio de 2015, 204 reclamaciones de los ciudadanos (1,1 diaria de media), es decir, poco menos del 9 % de las 2.344 preguntas realizadas en el mismo período al Portal de la Transparencia. De las 204 reclamaciones recibidas, 137 se resolvieron y dieron lugar a 132 resoluciones. De estas, 23 (el 17 %) se desestimaron y 109 (el 83 %) se habían admitido a trámite.<sup>9</sup>

A febrero de 2017, El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno informa de que ha tramitado, desde el inicio de su actividad (enero de 2015), un total de 2.557 iniciativas ciudadanas, de las que 1,492 han sido reclamaciones (subiendo la media de 1,1 diaria durante los primeros seis meses, a 1,97 diarias para este periodo), 685 informaciones generales al ciudadano, 242 consultas sobre aplicación de la ley de transparencia y 97 denuncias por su incumplimiento. Todas las reclamaciones que el CTBG ha resuelto se publican en su página web, y la información sobre estas estadísticas se actualiza constantemente.<sup>10</sup>

### Iniciativas ciudadanas recibidas



Fuente: CTBG 2017

Como se ha destacado, una actividad clave del CTBG es la definición de criterios interpretativos respecto de la Ley 19/2013. Ello ha sido relevante pues esta Ley carece de por ahora de un desarrollo reglamentario que pudiera haber clarificado algunos vacíos identificados

<sup>8</sup> Los ciudadanos pueden presentar una reclamación ante este Consejo, cuando: a) no se admita a trámite una solicitud realizada al Portal de la Transparencia; b) cuando no se le responda en el plazo legal, o c) cuando su respuesta sea considerada por el ciudadano como incompleta o insatisfactoria. Cuando se estima una reclamación ciudadana, el Consejo se dirige al organismo que no ha querido contestar al ciudadano y le insta a que dé respuesta.

<sup>9</sup> Según el CTBG, ello ha sido así porque las reclamaciones “(...) están relacionadas con comunidades autónomas y entidades locales y no con la Administración General del Estado y, en menor medida, por haberse presentado la solicitud de información antes de la entrada en vigor de la ley de transparencia”.

<sup>10</sup> Ver [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/reclamaciones.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/reclamaciones.html)

en esta Ley. A febrero de 2017, el CTBG había publicado ya 12 criterios interpretativos relevantes.

Aunque el funcionamiento del CTBG es clave en la adecuada implementación de la LTBG, también es cierto que la ley y su desarrollo reglamentario (según la redacción en el borrador que a la fecha se conoce) ofrecen pocas capacidades en atribuciones al CTBG. Su labor es preceptiva, de concienciación, promoción y de acompañamiento ciudadano. Aunque al principio fue cuestionada la independencia de este órgano por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil, lo cierto que es que el CTBG ha sabido demostrar su independencia decisoria. Prueba de ello pueden ser las causas abiertas contra las resoluciones del CTBG.

Según el CTBG, para septiembre de 2016 habían 23 causas abiertas contra las resoluciones de este órgano garante, 9 de los cuales eran de particulares y las 14 restantes eran de algún ente gubernamental, ministerio, órgano o empresa pública<sup>11</sup>. Esta cifra cambio para 2017, fecha en la que se informa de que de los 32 recursos judiciales interpuestos frente a resoluciones del Consejo de Transparencia, 20 han sido presentados por organismos públicos que no están de acuerdo con las resoluciones del Consejo de Transparencia mientras los 12 restantes son de particulares.<sup>12</sup>

## **ALGUNAS RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES: CONTINUIDAD, APRENDIZAJE INCIPIENTE Y DESAFÍOS DE ESPAÑA EN GOBIERNO ABIERTO HACIA EL FUTURO INMEDIATO**

Por ello, el trabajo más importante consistirá en permitir la apertura de la Administración General del Estado (AGE) a fin de definir y dar seguimiento al próximo plan de acción. Con base en lo anterior, y en los aportes de miembros de las OSC, las recomendaciones para España incluidas en el informe IRM de la Alianza para el Gobierno Abierto son:

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

La transparencia y las nuevas tecnologías son dos tendencias que parecen imparables en nuestras sociedades actuales. La OGP sin duda representa un gran escaparate para desarrollar estas estrategias en clave colaborativa e internacional atendiendo a los principios y valores que la identifican. España, junto con otros países de Europa e Iberoamérica, comparten el reto de desarrollar sistemas políticos y administrativos más íntegros, menos corruptos, más eficientes y cercanos con la ciudadanía a la que sirven y se deben, razón por la cual es de esperarse que los esfuerzos en materia de gobierno abierto sigan siendo una prioridad en los países que forman parte de esta Alianza.

---

<sup>11</sup> Véase los recursos interpuestos al CTBG en la URL <https://goo.gl/iiizK3>

<sup>12</sup> Nota de Prensa. CTBG. 13 de febrero de 2017.

Informes recientes usando el *dataset* que el IRM-OGP ha publicado dan cuenta de no obstante la relevancia de los compromisos asumidos, muchos países también incluyen dentro de sus planes de acción compromisos realmente no relevantes con el gobierno abierto. Asimismo, gran parte de los países no sigue como se ha establecido en los lineamientos de la OGP el proceso de consultas públicas y de seguimiento en la implementación de los compromisos (IRM-OGP, 2014).

Estos hechos sin duda representan para la Alianza un gran desafío que deberán afrontar a fin de hacer que los planes de acción de los países miembros sean llevados a cabo con los estándares establecidos, para lograr efectivamente un proceso participativo, transparente y colaborativo que implique a ciudadanía y sociedad civil a favor del gobierno abierto.

Las conclusiones preliminares de este esfuerzo son que, aunque ha habido aprendizaje y un claro reconocimiento de las necesidades por parte del gobierno respecto del proceso OGP, éste aprendizaje ha sido claramente incipiente o inerte respecto de la participación, pues no se ha materializado aún en acciones concretas orientadas al desarrollo de amplios procesos de consultas públicas. La desconexión de los compromisos incluidos en los planes de acción respecto de las necesidades de los ciudadanos dada la ausencia de procesos participativos evidencia que la interpretación de lo que es el gobierno abierto, de las necesidades ciudadanas y de sus prioridades es una cuestión definida e interpretada de forma exclusiva por el Gobierno de España, cuando en realidad debería construirse de forma conjunta entre los actores implicados y en todos los niveles posibles.

También se hace evidente el imperativo de articulación del gobierno abierto como una estrategia multiactor, multisectorial y transversal que brinde legitimidad a los compromisos y reduzca fallos de diseño. Es necesario trascender la definición desconectada de compromisos poco ambiciosos por ausencia de un plan o estrategia mayor de gobierno abierto. Se trata de afrontar el imperativo de conseguir el diseño de una estrategia transversal y de calado.

Para el año 2017, se tiene previsto el desarrollo de un proceso participativo para la conformación del III Plan de Acción de España, del que podría surgir el primer plan de acción elaborado en co-creación con otros actores, lo que sin duda sería un hito importante para el avance de España. Es cuestión clave de este proceso, documentar y dar máxima difusión a las discusiones, debates y conclusiones arrojadas en las distintas sesiones que se celebren, pues mucho se podrá aprender la experiencia inicial, pero para ello es imprescindible un adecuado monitoreo de este proceso.

El gobierno de España aún no había publicado borrador o versión definitiva del III Plan de acción, con lo cual no es posible determinar si habrá más compromisos vinculados con mejoras al portal de la transparencia. Sí se conocen las aportaciones ciudadanas a este proceso<sup>13</sup>, algunas de las cuales tienen que ver con mejoras en el portal y sus procedimientos.

El nuevo plan de acción debería retomar algunos compromisos asociados al portal, ligados a una mayor promoción del medio, reduciendo al mínimo las barreras en materia de derecho de acceso, e incorporando herramientas participativas que permitan articular un foro de consultas interactivo para el seguimiento de los compromisos en la fase de implementación.

---

<sup>13</sup> Se pueden consultarlas 36 aportaciones al II Plan de Acción en Gobierno abierto en la URL <https://goo.gl/MvvAxL>