



ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL INFORME DE AUTOEVALUACIÓN DEL II PLAN DE ACCIÓN DE ESPAÑA 2014-2016 DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

I.- PREMISAS

Antes de formular consideraciones sobre el contenido del Informe de Autoevaluación del II Plan de Acción de España de la Alianza para el Gobierno Abierto, resulta conveniente poner de manifiesto una serie de premisas que permiten contextualizar este documento.

En primer lugar, ha de valorarse muy positivamente el hecho de que se vaya consolidando paulatinamente la apuesta del Gobierno de España por el Gobierno Abierto, dando un paso más en el camino comenzado con la incorporación de nuestro país a la *Open Government Partnership* en 2011 y con la elaboración y ejecución de su I Plan de Acción, continuado con posterioridad con el II Plan de Acción que ahora es objeto de autoevaluación. Sin duda alguna, el cumplimiento de los compromisos que en él se plantean, concretos y realistas, permite afirmar que este modo de entender la acción de gobierno va ganando espacio en nuestra esfera pública.

Asimismo, en segundo lugar, se considera muy acertada la decisión del Ministerio de la Presidencia de someter a consulta el citado Informe, cumpliendo con ello una de las máximas del concepto de Gobierno Abierto, cual es la de la participación, con la posibilidad de formular alegaciones sobre sus contenidos. Junto con ello, las medidas adoptadas para visibilizar las políticas de gobierno en esta materia, singularmente, a través de la apertura de un *microsite* en la web del Portal de la Transparencia dedicado a esta cuestión, pueden ayudar a implicar a los ciudadanos en este proceso, lo cual resulta imprescindible para instaurar una cultura del Gobierno Abierto en nuestro país.

Sin embargo, un adecuado entendimiento del propio concepto de Gobierno Abierto –y, más en concreto, de su triple eje transparencia, colaboración y participación–, así como una atenta lectura de la Declaración de Gobierno Abierto, que constituye la base fundante de la Alianza, ponen de manifiesto que existe margen para llevar a cabo algunas recomendaciones con la finalidad de apurar al máximo las posibilidades que presenta el II Plan de Acción.

En este sentido, la citada Declaración identifica tres ámbitos de acción que debe abordar toda política de gobierno abierto que desee ser merecedora de valoración positiva por parte de la Alianza: partiendo de la necesidad de una mayor apertura en el gobierno y de la lógica de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, debe buscar la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción, así como aprovechar el poder de las TIC para aumentar la eficacia y la responsabilidad de la acción de gobierno.

En coherencia con esta premisa, en el presente documento se identificarán algunos aspectos cuya toma en consideración se considera necesaria para la realización de los ejes fundamentales del Gobierno Abierto. Todo ello teniendo muy presente que la Autoevaluación que se somete a consulta posee un carácter intermedio y, en consecuencia, existe aún la posibilidad de emplear el año que resta de vigencia del Plan para lograr una más completa ejecución.

Las consideraciones que se efectúan a lo largo del mismo han de ser leídas, pues, como recomendaciones cuya incorporación puede ayudar a complementar el grado de cumplimiento de los diferentes compromisos que integran el citado Plan de Acción.



II.- TRANSPARENCIA Y APERTURA DE INFORMACIÓN

A) MEDIDAS DE MAYOR IMPACTO PARA LA REALIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

M Sin duda alguna, la medida estrella del II Plan de Acción es la relativa a la implementación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, centrada en la puesta en funcionamiento del Portal de la Transparencia. Como es sabido, el Portal comenzó a funcionar el 10 de diciembre de 2014, coincidiendo con la entrada en vigor para la Administración General del Estado de las previsiones de la Ley relativas a la publicidad activa y al derecho de acceso¹. Desde ese momento, se han dado pasos importantes en relación con la accesibilidad a la información pública por parte de los ciudadanos, como ponen de manifiesto las estadísticas en cuanto a la cantidad de registros de información disponibles en el Portal y al número de solicitudes presentadas a través del mismo en ejercicio del derecho de acceso.

Sin embargo, desde la perspectiva del Gobierno Abierto, existe un margen de mejora en determinados aspectos en relación con el compromiso de poner en servicio el Portal de la Transparencia –que no es un fin en sí mismo, sino un instrumento dirigido a hacerla posible–, por las siguientes razones:

— el derecho a saber debe ser completado con el derecho a entender. A pesar del esfuerzo de clasificación de la información en función de los criterios que emplea la Ley 19/2013 a la hora de regular la publicidad activa y de las muy útiles aclaraciones sobre el concreto tipo de información que puede obtenerse en las diferentes subcategorías, el acceso concreto a la misma no siempre es intuitivo ni resulta sencillo en todos los casos. Además, se recurre, quizás en exceso, a la técnica del reenvío a la dirección electrónica externa correspondiente, que no siempre funciona adecuadamente.

— gran parte de la información disponible a través del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y en respuesta al ejercicio del derecho de acceso se ofrece en formatos no abiertos y, por tanto, difícilmente reutilizables. Además, no está formalizada una garantía de actualización de la información. Ambas carencias son consecuencia de la falta de aprobación del Real Decreto de desarrollo de la Ley de Transparencia, llamado a concretar la exigencia de calidad del art. 5 y de interoperabilidad y reutilización del art. 10.

— la creación de un Portal de la Transparencia que centraliza las peticiones de información está generando en su aplicación práctica un efecto que debe analizarse con precaución. Dado que, de conformidad con lo previsto en la Ley de Transparencia, el plazo para resolver la solicitud comienza a computarse desde el momento en el que la misma tiene entrada en el registro del órgano que posee la información requerida, ocurre con excesiva frecuencia que pasan no días, sino incluso semanas desde que la solicitud queda registrada en el Portal hasta la recepción efectiva de ésta por el órgano que ha de resolverla, momento a partir del cual se reinicia el cómputo del plazo para resolver. No en vano, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha denunciado esta práctica en algunas de sus resoluciones. En definitiva, aunque el Portal de la Transparencia, a través del formulario para el ejercicio del derecho de acceso y el sistema informático creado específicamente para tramitar la solicitud, ayuda eficazmente al ciudadano en el momento de presentarla, la mencionada práctica, totalmente reprochable, ha de ser corregida, por ser no sólo discriminatoria para quienes optan por los medios electrónicos en sus relaciones con la Administración Pública respecto a quienes lo hacen por los medios convencionales, sino además totalmente contraria a la lógica del Gobierno Abierto.

¹ Se ha detectado una errata menor en el Informe de Autoevaluación. En su página 2 se indica que el Portal de la Transparencia del Gobierno de España está operativo desde el 1 de diciembre del 2014, cuando debe decirse 10 de diciembre.



— el Portal sólo incluye información en poder de la Administración General del Estado. Deberían darse pasos en la línea de incorporar al mismo, tras la firma de los oportunos Convenios, información relativa a Comunidades Autónomas y Entes Locales, con el fin de transformar el Portal en un verdadero punto de acceso centralizado a la información pública. Aunque deba valorarse positivamente la puesta a disposición de los Ayuntamientos de un portal de transparencia en aplicación de la apuesta por compartir tecnologías que realiza la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la existencia de múltiples espacios virtuales a los que deba dirigirse el ciudadano en función del tipo de información que desea no facilita su acceso. Sería recomendable, cuando menos, avanzar hacia esa integración por la vía del establecimiento de enlaces a los respectivos Portales, como ocurre en materia de Administración electrónica con el Punto de Acceso General <http://administracion.gob.es>.

— el canal de Twitter (una herramienta muy útil para promocionar el Portal y fomentar la interacción con los ciudadanos) es ciertamente poco activo, como pone de manifiesto que sólo se hayan publicado poco más de 400 *tuits* hasta el momento y no se hayan alcanzado aún los 3.000 seguidores. No ha de olvidarse que las redes sociales han de ser una de las grandes apuestas de las Administraciones Públicas en el contexto actual no sólo desde la perspectiva de la transparencia y la puesta a disposición de información sino, principalmente, desde la óptica de la participación e interacción con el ciudadano.

— se indica en la Ficha de Compromiso relativa al Portal de la Transparencia, de una manera genérica, que el Portal incluirá en un futuro herramientas para favorecer la participación ciudadana. Sería conveniente especificar en qué consistirán tales herramientas pues, junto con una mayor apuesta por el uso de las redes sociales, pueden constituir un instrumento decisivo para ayudar a fomentar la cultura de la transparencia y a mejorar la puesta a disposición de información a los ciudadanos.

— respecto del nuevo sistema de identificación basado en el empleo del número de DNI, sin necesidad de certificado electrónico, del que no se indica nada más en el Informe de Autoevaluación, en coherencia con lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos (y, una vez que entre en vigor, en la Ley 39/2015, de 2 de octubre), no debe perderse de vista que flexibilidad en el uso de medios electrónicos no significa pérdida de garantías. Una solicitud de acceso da lugar al inicio de un procedimiento administrativo en el que la identidad del solicitante, la integridad en el intercambio de información y el control de los plazos resultan elementos fundamentales. En consecuencia, el nuevo sistema de identificación (se intuye que se hará uso de alguno de los denominados “otros sistemas de firma” disponibles para los órganos de la Administración General del Estado) deberá respetar las exigencias del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, de desarrollo de la LAE en cuanto a publicidad y seguridad. Resultaría conveniente explicitar cómo será ese nuevo sistema de identificación.

Todas las circunstancias anteriormente enumeradas de una manera sucinta conducen a considerar que el cumplimiento del compromiso relativo a la creación de un Portal de Transparencia, positivo en términos generales, exige algunas actuaciones adicionales para afrontar los retos perseguidos con su puesta en funcionamiento.

El II Plan de Acción contiene otros dos compromisos directamente relacionados con la apertura de información.

El Compromiso 6 “Programas de apertura de la información y la reutilización del Sector Público” tiene un efecto directo sobre la implementación del Gobierno Abierto, desde el momento que implica



una clara apuesta por la apertura de la información para su ulterior reutilización. La transposición de la Directiva 2013/37/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, a través de la Ley 18/2015, de 9 de julio, puede tener efectos positivos sobre la transparencia, la apertura de los formatos de la información pública disponible y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El Proyecto Aporta y el Portal de Datos Abiertos datos.gob.es como punto general de acceso a datos constituyen un ejemplo de éxito en la colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas a la hora de compartir información y ponerla a disposición del público. Sin embargo, como paso adicional para continuar avanzando en este concreto ámbito, se recomienda vincular desde el punto de vista normativo reutilización y transparencia, en el doble sentido de optar por ofrecer la información que se hace pública en respuesta al ejercicio del derecho de acceso y en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en formatos reutilizables, así como por juridificar la puesta a disposición de información reutilizable, para evitar que la apertura de datos dependa de la buena voluntad de las respectivas Administraciones. No en vano, aunque se han dado importantes pasos en la regulación de la reutilización a nivel autonómico y local, ello no necesariamente está significando que todas las Administraciones Públicas españolas estén abriendo sus datos.

Un claro ejemplo de implementación de la idea de Gobierno Abierto es el relativo al Compromiso nº 4, "Accesibilidad a los microdatos del Sistema Nacional de Salud", con el que se pretende poner a disposición pública los microdatos de las estadísticas el Sistema Nacional de Salud, por un doble motivo: en primer lugar, porque se trata de una apertura de información ciertamente relevante no sólo para la investigación, sino para los ciudadanos en general; en segundo lugar, porque incorpora asimismo los datos recopilado por las Comunidades Autónomas. Ulteriores Planes de Acción habrían de optar por incorporar más compromisos de esta naturaleza.

B) MEDIDAS DE MENOR IMPACTO

Como ha sido indicado, a pesar de que las recomendaciones de la Alianza para el Gobierno Abierto a los Estados que forman parte de ella apuntan hacia la inclusión en los Planes de Acción de compromisos concretos y realistas, no puede dejar de evidenciarse que algunos de los incluidos en el II Plan de Acción, aunque en sí mismos merecen una valoración positiva, poseen un impacto reducido en la implementación del Gobierno Abierto.

Es el caso de los Compromisos nº 2, 3, 5, 7, 9 y 10.

En relación con la mejora del acceso y la calidad de la información del Portal de Archivos Españoles PARES, aunque se trata de un proyecto destinado a facilitar el acceso libre y gratuito a cualquier persona a los documentos integrantes patrimonio histórico español a través de internet, su impacto para la participación de los ciudadanos en la toma en consideración de los asuntos públicos es limitado. De mayor alcance resulta el compromiso anunciado de incorporar, en un plazo de dos años, nuevos servicios para la gestión electrónica de Archivos Intermedios y Centrales, por los efectos que ello puede tener sobre la gestión de la información y la mayor facilidad para poner la misma a disposición de los ciudadanos vía publicidad activa o en atención al ejercicio del derecho de acceso, así como en las relaciones de éstos con los órganos actuantes en procedimientos administrativos concretos por medios electrónicos. Resultaría conveniente concretar cómo se piensa desarrollar esta propuesta.

Respecto de la apertura de recursos educativos (REA), la principal novedad que aporta el compromiso se basa en la mejora de los servicios públicos y la gestión eficaz de los recursos públicos, como pone



de manifiesto la idea de garantizar que los materiales producidos con financiación pública sean accesibles para todos y el hecho de que se opte por abrir los recursos educativos y facilitar la valoración de los mismos.

El acceso a información geográfica,² con posibilidad de reutilización de la misma, ya era una medida en funcionamiento en el momento de elaborar el II Plan de Acción. Debe valorarse positivamente la opción por la mejora y optimización del acceso a los datos, así como la implicación de las Comunidades Autónomas y los pasos en la coordinación entre éstas y la Administración General del Estado; sin embargo, la forma en la que se ha planteado esta mejora es poco precisa.

III.- LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Resulta evidente que el instrumento fundamental para la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas es la transparencia. En este sentido, ha de valorarse positivamente la importante cantidad de información de carácter económico disponible en el Portal de Transparencia, así como el Plan de Regeneración Democrática impulsado por el Gobierno.

Sin embargo, de los 10 compromisos incorporados en el II Plan de Acción, más allá del relativo a la puesta en funcionamiento del Portal, sólo uno tiene que ver directamente con este objetivo y su alcance, aún siendo importante, resulta limitado por afectar a un sector muy concreto de la acción administrativa: las ayudas públicas. Efectivamente, el Compromiso 8 "Mayor control y transparencia de las subvenciones públicas" ha sido implementado mediante la modificación de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre), a través del impulso de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, vinculada al Portal de Transparencia (algo que, en sí mismo, también ha de ser valorado positivamente, por el efecto multiplicador de la publicidad que genera). La información se ofrece en un doble formato, pdf y csv y, por el momento, sólo afecta a la Administración General del Estado y únicamente se refiere a subvenciones concedidas. El principio de transparencia exige que la información abarque igualmente a la propia convocatoria de subvenciones, para facilitar la participación en la misma de un mayor número de solicitantes, y vaya incorporando paulatinamente la relativa a otras Administraciones territoriales; asimismo, sería recomendable que la información ofrecida se abriera a otros formatos más accesibles y, finalmente, dar pasos hacia la integración de la BDNS con el Portal de Datos Abiertos del Gobierno <http://datos.gob.es>

IV.- INNOVACIÓN A TRAVÉS DE LAS TIC

Aunque la mayor parte de los compromisos que integran el II Plan de Acción precisan de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como herramienta, es el Compromiso 7, consistente en la creación del Portal de la Administración de Justicia, el más directamente conectado con el aumento de la eficacia y la eficiencia a través del empleo de los medios electrónicos. Sin embargo, esta acción está concebida principalmente no tanto como acceso a la información judicial por parte de los ciudadanos cuanto como punto de acceso general y, en algunos casos, sede electrónica que permite las relaciones entre órganos judiciales y actores por medios electrónicos. Sólo la disponibilidad en ella de las subastas electrónicas puede tener una relación más directa con las exigencias del Gobierno Abierto. El mayor énfasis en este concreto sector debería ponerse

² Se ha detectado una pequeña errata en el Informe de Autoevaluación. En su página 16 se indica que el CNIG sirve más de 250 "millos" de teselas, y parece querer decir "millones" de teselas.



precisamente en la reutilización de la información judicial y especificar con mayor claridad los pasos que deben darse en este sentido, pues no resultan claros ni en el Plan de Acción ni en el Informe de Autoevaluación.

V.- PARTICIPACIÓN

En el resumen ejecutivo del Informe de Autoevaluación se contienen algunas medidas que se relacionan con la participación ciudadana (principalmente, la existencia de buzones de sugerencias y las redes sociales de titularidad pública). Sin embargo, ha de señalarse que la participación ha de ser entendida, en la lógica del Gobierno Abierto, como bidireccional e inmediata, permitiendo la interacción, algo que no se consigue únicamente por la vía del establecimiento de cauces para recibir opiniones de los ciudadanos, sino que exige entablar un diálogo con ellos.

M
Dentro de los compromisos del II Plan de Acción relacionados con la participación, se encuentra el Compromiso 9 "Creación del Consejo Español de Drogodependencias". Es claro que, aunque se trata de un órgano colegiado que integra la sociedad civil, su creación poco aporta al cumplimiento de las exigencias de la Alianza del Gobierno Abierto. Lo mismo puede decirse del Compromiso 10 "Mejora de la participación de los agentes del sector en la definición de los objetivos de los planes nacionales de salvamento marítimo". En ambos casos, la conexión entre estos instrumentos de participación y la posibilidad para los ciudadanos de interesarse por la gestión de los asuntos públicos y aportar a la misma existe; sin embargo, se trata de medidas excesivamente sectoriales y específicas que, incluso cuando sean completamente ejecutadas, tendrán una incidencia mínima en el avance hacia el Gobierno Abierto.

VI.- CONCLUSIÓN

Todo lo expuesto en las páginas precedentes lleva a afirmar, como conclusión general, que resultaría aconsejable, en la línea ya avanzada por el Gobierno de España, incorporar más compromisos de carácter horizontal o transversal que, de manera paulatina pero decidida, apuesten por la apertura de la acción de gobierno y la participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas. Asimismo, debe tenerse presente que la implicación en la Alianza para el Gobierno Abierto no exige compromisos únicamente de la Administración General del Estado, sino el resto de poderes públicos territoriales. En este sentido, debería optarse con mayor decisión por la realización de proyectos conjuntos, como se ha hecho con alguna de las medidas incorporadas en el II Plan de Acción, utilizando para ello los instrumentos de colaboración y cooperación existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Es imprescindible conciliar realismo en los compromisos con transversalidad en las líneas de acción puestas en práctica para el logro de los objetivos del Gobierno Abierto.

La incorporación de las recomendaciones efectuadas entre las medidas de ejecución de los Compromisos establecidos en el II Plan de Acción como pautas de actuación para ser implementadas en la segunda fase de aplicación del mismo puede resultar de utilidad para avanzar hacia esa transversalidad.

Como consideración final, se recomienda asimismo un mayor esfuerzo en la promoción de la cultura del Gobierno Abierto, comenzando por la publicación de todas las recomendaciones que se realicen por parte de los participantes en el proceso de consulta abierto por el Ministerio de la Presidencia y la explicitación de aquéllas que hayan sido tomadas en consideración en la versión definitiva del Informe



de Autoevaluación. De este modo, se motivará con mayor énfasis la implicación de los agentes sociales y de los ciudadanos interesados en la promoción de la acción abierta de gobierno y se fomentará la participación en ulteriores consultas.

Madrid, 6 de octubre de 2015

EL DIRECTOR


Benigno Pendás García



