



## ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

# La implementación del Gobierno Abierto en España: elaboración y ejecución de los planes de acción.

**María Dolores Montero Caro<sup>1</sup>**

Universidad de Córdoba  
España

RECIBIDO: 9 de diciembre de 2019  
ACEPTADO: 4 de septiembre de 2020

**RESUMEN:** Desde que España pasara en 2011 a formar parte de los países firmantes de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) ha formulado, tal y como exige la incorporación a esta Alianza, tres Planes de Acción cuyo objetivo se centra en la consolidación de gobiernos comprometidos con las necesidades reales de la sociedad española, creando así herramientas y compromisos favorecedores de gobiernos más abiertos, más transparentes y, por supuesto, más participativos.

A comienzos de 2020, nos encontrábamos inmersos en la fase preparatoria del que sería el próximo IV Plan de Acción, aunque, tal y como se concretará más adelante, su más que dilatado retraso en la aprobación, agravada por la suspensión de los plazos de la hoja de ruta del mismo como consecuencia de la declaración del Estado de Alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, derive en un nuevo Plan con una vigencia distinta a la inicialmente prevista para el período 2019-2021.

En este estudio se realizará un análisis de los diferentes Planes de Acción OGP llevados a cabo en nuestro país, atendiendo a las posibles carencias y/o mejoras de cara a los futuros Planes.

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho Constitucional, Lda. en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas. Máster en Derecho Autonómico y Local y Máster en Profesorado de Enseñanza Secundaria. En la actualidad, profesora del área de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba. En el ámbito investigador, destaca por sus publicaciones sobre Gobierno Abierto, transparencia, participación ciudadana y regeneración democrática.

**PALABRAS CLAVE:** Plan de Acción, Gobierno Abierto, Transparencia, Alianza para el Gobierno Abierto.

**CONTENIDOS:** 1. La Alianza para el Gobierno Abierto. – 2. Los Planes de Acción como requisito obligatorio para los países participantes en la OGP – 3. Los Planes de Acción de Gobierno Abierto en España. – 4. Conclusiones – 5. Bibliografía.

**Nota:** Estudio ampliado correspondiente a la comunicación presentada con motivo del IV Congreso Internacional de Transparencia en el seminario sobre "Gobierno abierto y participación ciudadana", celebrado en Málaga los días 30 de septiembre, 1 y 2 de octubre de 2019.

## The implementation of open government in Spain: preparation and execution of action plans

**ABSTRACT:** Since Spain became one of the signatory countries of the Open Government Partnership in 2011, it has submitted, as required by the incorporation to this Alliance, three Action Plans whose objective is focused on the consolidation of governments compromised with the real needs of the Spanish society, thus creating tools and commitments in favour of more open, more transparent and, of course, more participative governments. In this study, an analysis will be made of the different Plans carried out in our country, taking into account possible deficiencies and/or improvements for future Plans.

At the beginning of 2020, we were immersed in the preparatory phase of what would be the next 4th Action Plan, although, as will be specified later, its more than long delay in approval, aggravated by the suspension of the deadlines of the roadmap of the same as a result of the declaration of the State of Alarm by Royal Decree 463/2020 of 14 March, for the management of the health crisis situation caused by the COVID-19, leads to a new Plan with a validity different from that initially planned for the period 2019-2021.

In this study, an analysis of the different OGP Action Plans carried out in our country will be made, taking into account possible deficiencies and/or improvements for future Plans.

**KEYWORDS:** Plan of Action, Open Government, Transparency, Open Government Partnership.

## 1. La Alianza para el Gobierno Abierto

Una de las primeras alusiones al concepto de Gobierno Abierto aparece en el año 1957, a raíz del artículo "*The Open Government Principle: applying the right to know under Constitution*" publicado por Parks (1957) quien no daba una definición expresa del *Open Government*, pero sí dejaba patente su vinculación con el concepto de libertad de información y rendición de cuentas. Por su parte, una de las definiciones más completas y actuales de Gobierno Abierto en nuestro país es la dada por Calderón y Lorenzo (2010:11), quienes afirman que "un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente". La generalización del uso de nuevas formas de comunicación e información favorecen la creación de medidas que fomentan la participación, la transparencia y la colaboración y, por ende, el cambio hacia un modelo democrático más participativo y deliberativo. A este nuevo modelo de sociedad se refiere Castells con la denominación de "Sociedad Red", en la cual las estructuras sociales se organizan en torno a redes de información que procesan, almacenan y transmiten información sin restricciones de distancia, tiempo ni volumen (1996:47). Por todo ello, y siguiendo las palabras de Calderón Avellaneda (2012: 55) en lo que a la legitimidad de la democracia se refiere, "es hora de enfocar los esfuerzos en sus manifestaciones, en sus estructuras, en sus procesos, que son los que están recibiendo la mayoría de las críticas por parte de una ciudadanía ávida de participar, pero con nuevas reglas y tiempos diferentes a los establecidos actualmente".

Asimismo, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 2015 la Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>, en la que plantea 17 objetivos con 169 metas que abarcan materias económicas, sociales y ambientales. En concreto, el objetivo 16 de esta Agenda (ODS 16, en adelante), denominado "Paz, justicia e instituciones sólidas" es muy relevante para el Gobierno Abierto pues por vez primera introduce el acceso a la información, así como la participación ciudadana en la toma de decisiones. En concreto, cabe destacar metas tan relevantes como las planteadas en el ODS 16.6: "Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas", en el ODS 16.7: "Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades", o en el ODS 16.10 "Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales". Por último, la Agenda 2030 fija de forma categórica

---

<sup>2</sup> Puede consultarse la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/> (Fecha de consulta: noviembre de 2019)

la importancia de la rendición de cuentas en los Estados, afirmando que “es el paso definitivo que debemos dar. Una sociedad informada, gestionada por administraciones e instituciones transparentes y abiertas, está en disposición de exigir a sus gobernantes el cumplimiento de los compromisos adquiridos por éstos sobre la base de hechos probados y ciertos”<sup>3</sup>.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, en adelante por sus siglas en inglés: *Open Government Partnership*) surgió en el año 2011 de forma voluntaria como una iniciativa internacional que perseguía un objetivo común: conseguir gobiernos más transparentes, que rindan cuentas de su acción de gobierno y que promuevan una mayor participación de sus ciudadanos haciendo uso de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Todo ello con la finalidad de mejorar la calidad de los gobiernos y, por tanto, reducir considerablemente los niveles de corrupción. La esencia de la OGP es, por tanto, la creación de espacios donde se hace posible que reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil creen conjuntamente Planes de Acción que hagan sus gobiernos, más inclusivos, responsables y que rindan cuentas. En definitiva, lo que se busca es asegurar que los gobiernos estén realmente al servicio de la ciudadanía en lugar de estar a su propio servicio. Dicho de otro modo, con los Planes de Acción de Gobierno Abierto se pretende transitar a un concepto multiactor y multisectorial en lo que a la forma de gobernar se refiere.

Fueron ocho los países fundadores de la OGP que firmaron el 20 de diciembre de 2011, la conocida como Declaración de Gobierno Abierto<sup>4</sup>: Brasil, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Estados Unidos. Actualmente, en la fecha que se redacta este estudio, son ya setenta y nueve países y un número creciente de gobiernos locales y organizaciones quienes forman parte de la OGP, cifra que representa a más de dos mil millones de personas. De este modo, tal y como afirma Ramírez- Alujas y Dassen (2012: 49) “la Alianza para el Gobierno Abierto se configura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos”.

A continuación, nos centraremos en los requisitos exigidos para formar parte del grupo de países integrantes de la OGP, dejando, por tanto, al margen en este estudio las particularidades previstas para los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Así pues, si un gobierno desea formar parte de la OGP, en primer lugar, deberá manifestar su interés y su compromiso con los valores del gobierno abierto a través del cumplimiento de unos mínimos de elegibilidad (OGP's

---

<sup>3</sup> *Idem*. Objetivo núm. 16.

<sup>4</sup> Declaración de Gobierno Abierto disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/> (fecha de consulta: febrero 2020)

*Eligibility*<sup>5</sup>) representados en los siguientes indicadores: transparencia fiscal, acceso a la información pública, declaración pública de los ingresos y activos de los funcionarios públicos y altos cargos; y participación ciudadana en la creación de políticas y gobernanza. Los países son evaluados en función de estos cuatro criterios a través de indicadores internacionales de reconocido prestigio y objetividad tales como: La encuesta de presupuesto abierto (*Open Budget Index*<sup>6</sup>), los índices sobre medición de las políticas de acceso a la información pública (*Right2info.org* y *RTIRating*<sup>7</sup>) la Base de datos del Banco Mundial (*World Bank Public Officials Financial Disclosure*<sup>8</sup>), así como el Índice de Democracia de la *Economist Intelligence Unit*<sup>9</sup>.

Para pasar este umbral de elegibilidad, los países deberán obtener una puntuación mínima del 75% del total de puntos disponibles, considerando el máximo posible 16 puntos, 4 por cada uno de los indicadores a evaluar. No obstante, existen países que deberán ser valorados sobre 12 puntos, en lugar de sobre 16, ya que algunos indicadores no miden a todos los países, por lo que ese 75% se realizará sobre 12 puntos y no sobre 16.

Además de superar ese umbral de elegibilidad, el Comité Directivo de la OGP aprobó el 20 de septiembre de 2017 un nuevo requisito para formar parte de los países integrantes de la OGP, la conocido como evaluación de verificación de valores (*OGP Values Check*). Se trata de una nueva prueba que mide la calidad democrática a través de indicadores (V-Dem) tales como: el indicador de entrada y salida de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a la vida pública (*CSO Entry and Exit*), como medidor del control del Gobierno en la formación de organizaciones de la sociedad civil y su participación; o el índice de represión de las OSC (*CSO Repression*), que mide el grado en el que el Gobierno trata de reprimir a dichas organizaciones. Sí es importante destacar que este nuevo requisito sólo será aplicable a aquellos nuevos países que pretendan su incorporación a la OGP, quedando por tanto al margen de pasar por este nuevo filtro los países que ya formaban con anterioridad parte de la OGP.

---

<sup>5</sup> Criterios de elegibilidad para formar parte de la OGP disponibles en: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/> (fecha de consulta: febrero 2020)

<sup>6</sup> *Open Budget Survey 2019*, disponible en: [https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/?utm\\_source=publications](https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/?utm_source=publications) (fecha de consulta: febrero 2020)

<sup>7</sup> *Global Right to Information Rating* disponible en: <https://www.rti-rating.org/country-data/> (fecha de consulta: febrero 2020)

<sup>8</sup> *World Bank Public Officials Financial Disclosure*, disponible en: <https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/financial-disclosure/international-perspectives> (fecha de consulta: febrero 2020)

<sup>9</sup> Índice de Democracia de la *Economist Intelligence Unit* disponible en: [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=democracy2018](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracy2018) (fecha de consulta: febrero 2020)

En última instancia, y una vez superados los indicadores anteriormente comentados, el país en cuestión deberá enviar una carta de intención sobre su participación en la OGP en la que refleje de manera expresa su compromiso con los principios de Gobierno Abierto enumerados en la Declaración de Gobierno Abierto. En esta carta, deberá igualmente, dejar constancia de su condición de país elegible tras haber superado el umbral de elegibilidad fijado (*OGP's Eligibility* y *OGP Values Check*, en su caso). Y, por último, deberá contener de forma expresa el Ministerio o agencia encargada del Gobierno Abierto, así como la persona física responsable de esta materia dentro del Gobierno, al que se denomina punto focal de la OGP.

## **2. Los Planes de Acción como requisito obligatorio para los países participantes del OGP**

Una vez que un país es aceptado por la OGP, después de reunir los requisitos mencionados en el apartado anterior, el siguiente paso será la redacción de un Plan de Acción con una vigencia genérica de dos años. En efecto, el Plan de Acción es un documento creado por el gobierno del país miembro de la Alianza, junto con la participación de la sociedad civil, en el que se debe dejar constancia de los compromisos adquiridos en materia de Gobierno Abierto. Se trata, por tanto, de un producto resultante de proceso de co-creación en el que el gobierno y la sociedad civil definen compromisos ambiciosos para fomentar la transparencia, la responsabilidad y la inclusión.

Los Planes de Acción deben ser presentados en el idioma oficial del país, así como en inglés. La versión oficial de estos documentos se publica en la web de la OGP, así como en la web oficial sobre transparencia o gobierno abierto de la que disponga el país en cuestión, dando asimismo respuesta a uno de los pilares básicos que abandera el Gobierno Abierto: el acceso a la información pública, o transparencia. De este modo se permite que tenga acceso a su consulta, otros gobiernos, gestores públicos o la ciudadanía en general. Igualmente, es posible, modificar alguno de los compromisos contenidos en el Plan, siempre y cuando dicha modificación se realice en el plazo de un año de vigencia del Plan y en respuesta a las recomendaciones del IRM o propuestas del foro multiactor del Plan.

La OGP ha elaborado con acierto en febrero de 2019, el manual de OGP (*OGP Handbook*), una guía para que los gobiernos conozcan las reglas básicas que les implica como países integrantes de la Alianza. Entre ellas, como no podía ser de otra forma, se encuentra la formulación de los Planes de Acción: conceptos, fechas de presentación y/o modificación, contenido, formato y extensión, e incluso incorpora un conjunto de plantillas para que los gobiernos las utilicen en la redacción de cada uno de sus compromisos. El seguimiento de las instrucciones de esta guía ha hecho posible una homogeneización de los últimos Planes de Acción presentados por los países integrantes de la OGP.

En la siguiente tabla se muestra de forma esquemática, los países que a fecha de este estudio (febrero de 2020) forman parte de la OGP, haciendo un total de 79, así como el número de Planes de Acción que han elaborado hasta ahora (228 Planes nacionales en total desde el nacimiento de la OGP en 2011), poseyendo, evidentemente, mayor número de Planes aquellos países que se incorporaron a la Alianza en sus primeros años de existencia. Asimismo, tal como la OGP viene impulsando en los últimos años, aparecen los casos particulares de determinados gobiernos locales y/o regionales que también cuentan en la actualidad con Planes de Acción (20 gobiernos sub-nacionales, con un total de 32 Planes de Acción presentados), entre los cuales cabe destacar España con dos gobiernos de ámbito infraestatal que han apostado por la implementación de políticas de Gobierno Abierto, constituyendo un referente a nivel internacional como caso de estudio: el Ayuntamiento de Madrid<sup>10</sup> y el Gobierno del País Vasco<sup>11</sup>. Ambos casos manifiestan una tendencia en los gobiernos locales por incorporar en su agenda temas referentes al Gobierno Abierto. Al mismo tiempo, "esta incorporación se observa con mayor fuerza a medida que se crean departamentos/unidades especializadas en la materia y se consolidan perfiles con una formación más pertinente para desarrollar el proceso de apertura gubernamental" (Ruvalcaba, 2018:215)

Entre los gobiernos locales que han aprobado sus propios Planes de Acción de Gobierno Abierto encontramos, tal y como se aprecia en la tabla 1, el gobierno de la localidad Kigoma-Ujiji, situándose como un referente a nivel local en este ámbito, dada la particularidad de encontrarse en un país, Tanzania, que no forma parte de la OGP.

---

<sup>10</sup> El segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Madrid se encuentra disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/Madrid\\_Action-Plan\\_2018-2020.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/Madrid_Action-Plan_2018-2020.pdf) (fecha de consulta: febrero 2020)

<sup>11</sup> El segundo Plan de Acción de Euskadi se encuentra disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/Basque-Country\\_Action-Plan\\_2018-2020\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/Basque-Country_Action-Plan_2018-2020_ES.pdf) (fecha de consulta: febrero 2020)

**Tabla 1: Países Miembros de la Open Government Partnership y Planes de Acción**

País	Miembro OGP desde	Planes de Acción (PA) presentados	País	Miembro OGP desde	Planes de Acción (PA) presentados
Afganistán	2017	2	Letonia	2011	4
Albania	2011	4	Liberia	2011	3
Alemania	2016	2	Lituania	2011	4
Argentina	2012	4 + 2 P.A. Buenos Aires	Luxemburgo	2016	1
Armenia	2011	4	Macedonia del Norte	2011	4
Australia	2015	2	Malawi	2013	1
Azerbaiyán	2011	3 (Actualmente suspendido del OGP)	Malta	2011	3
Bosnia y Herzegovina	2014	1	Marruecos	2018	1
Brasil	2011	4 + 2 P.A. en São Paulo	México	2011	4 + 2 P.A. en Jalisco
Bulgaria	2011	3	Moldavia	2011	4
Burkina Faso	2016	2	Mongolia	2013	3
Cabo Verde	2015	1	Montenegro	2011	2
Canadá	2011	4 + 1 P.A. en Ontario	Nigeria	2016	2 + 1 P.A. en Edo. de Kaduna
Chile	2011	4	Noruega	2011	4
Colombia	2011	3 + 1 P.A. en Nariño	Nueva Zelanda	2013	3
Corea del Sur	2011	4 + 2 P.A. en Seúl	Países Bajos	2011	3
Costa de Marfil	2015	2	Pakistán	2016	Sin plan de acción
Costa Rica	2012	4	Panamá	2012	3
Croacia	2011	3	Papúa Nueva Guinea	2015	1
Dinamarca	2011	4	Paraguay	2011	4
Ecuador	2018	1	Perú	2011	4 + 2 P.A. en La Libertad
El Salvador	2011	5	Portugal	2017	1
España	2011	3 + 1 P.A. País Vasco + 2 en Madrid	Reino Unido	2011	4 + 2 P.A. en Escocia
Estados Unidos	2011	4 + 2 P.A. en Austin	República Checa	2011	4
Estonia	2011	4	República Dominicana	2011	4
Filipinas	2011	5 + 1 P.A. en Cotabato del Sur	República Eslovaca	2011	4
Finlandia	2012	4	Rumania	2011	4 + 1 P.A. en Iași
Francia	2014	2 + 2 P.A. en París	Senegal	2018	Sin plan de acción
Georgia	2011	4 + 2 P.A. en Tiflis	Serbia	2012	3
Ghana	2011	3 + 2 P.A. en Sekondi-Takoradi	Seychelles	2018	1
Grecia	2011	4	Sierra Leona	2013	3
Guatemala	2011	4	Sri Lanka	2015	2
Honduras	2011	4	Sudáfrica	2011	3
Indonesia	2011	5 + 1 P.A. en Bojonegoro	Suecia	2011	4
Irlanda	2013	2	Tanzania	no pertenece	1 P.A. en Kigoma-Ujiji
Israel	2011	3	Trinidad y Tobago*	2012	1
Italia	2011	4	Túnez	2014	3
Jamaica	2016	Sin P.A.	Ucrania	2011	4
Jordania	2011	4	Uruguay	2011	4
Kenia	2011	3 + 2 P.A. en Elgeyo Marakwet	<b>Total: 79 países y 20 territorios infraestatales</b>	<b>228 Planes de Acción estatales y 32 infraestatales</b>	
Kirguistán	2017	1			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la web del Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/es/> (Datos actualizados a 6/09/2020).

\*Trinidad y Tobago perdió la consideración de país miembro de la OGP el 6 de diciembre de 2019 al permanecer en activo durante más de un año.



### 3. Los Planes de Acción de Gobierno Abierto en España

Si bien España se incorporó a la OGP en 2011, año de su constitución, no fue hasta el 31 de agosto, con la presentación de su carta de intención, cuando formalizó su participación, pasando a ser considerado Estado miembro el 20 de septiembre de ese mismo año.

Tal y como se trató en el primer apartado, España, al igual que cualquier otro país que tenga la intención de pertenecer a la OGP, tuvo que cumplir una serie de requisitos de carácter obligatorio. En primer lugar, y tras el envío de la carta de intención, se cumplieron los mínimos de elegibilidad en cada uno de los indicadores que lo conforman, si bien, no obtuvo la máxima calificación posible (16 puntos, 4 por cada uno de los indicadores evaluados), por, entre otras razones, no contar por aquel entonces con una Ley de Transparencia<sup>12</sup>. Por su parte, logró una buena puntuación en el subindicador de Libertades Civiles del Índice de Democracia, siendo de 9,41 puntos sobre un máximo de 10.

España ha presentado hasta la fecha, tres Planes de Acción de Gobierno Abierto, estando actualmente en fase de elaboración el cuarto Plan, previsto para el período 2020-2024. Como aspecto relevante cabe señalar que, a diferencia de los anteriores, El IV Plan tendrá un período de vigencia de cuatro años desde su aprobación, según se acordó en la reunión de la Comisión Permanente de Gobierno Abierto, celebrada el 26 de febrero de 2020<sup>13</sup>. Como no podía ser de otra forma, desde la elaboración del primer Plan hasta el último vigente, nuestro país ha avanzado notablemente en su compromiso por fomentar un gobierno más abierto y participativo. En este sentido, no hay más que ver la complejidad y detalle que muestran los últimos Planes de Acción con respecto al primero presentado en 2012. Un ejemplo de ello, y quizás el más objetivo, son los informes de avance y de fin de término y diseño que el Mecanismo de Revisión Independiente (*Independent*

---

<sup>12</sup> En el año de incorporación de España a la OGP, 2011, La LTAIBG se encontraba en fase de anteproyecto de ley, por lo que, en el indicador sobre acceso a la información, obtuvo sólo 1 punto sobre un total posible de 4. Cifra ésta que aumentó en las siguientes evaluaciones, una vez aprobada y publicada la Ley.

<sup>13</sup> Nota informativa sobre la Reunión de la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto celebrado el 26 de febrero de 2020 en la que, entre otras cuestiones, establece que el IV Plan tendrá una vigencia de cuatro años se encuentra disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d19f6beb-9369-41eb-9a4e-b8683c17c5be/2020\\_02\\_26\\_NI\\_CP-Foro\\_v1.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d19f6beb-9369-41eb-9a4e-b8683c17c5be/2020_02_26_NI_CP-Foro_v1.pdf) (fecha de consulta: febrero 2020)

Reporting Mechanism, IRM en adelante) ha presentado para cada Plan, en el cual evalúa el diseño e implementación de los compromisos de cada país<sup>14</sup>.

### 3.1. I Plan de Acción de Gobierno Abierto (2012-2014)

En el I Plan de Acción de España de Gobierno Abierto, previsto para el período que abarcaba de 2012 a 2014, fueron 13 los compromisos asumidos por el gobierno, centrados en su mayor parte, en fortalecer las instituciones y control de la Administración Pública, así como en facilitar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. En particular, el compromiso más importante y necesario como país integrante de la OGP, era la aprobación de una norma estatal sobre transparencia, ya que en España la entrada en vigor de esta ley ha sido tardía si la comparamos con el resto de los países europeos.

**Tabla 2: Compromisos I Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2012-2014**

OBJETIVOS	COMPROMISOS	FECHA PREVISTA	RESPONSABLE
Aumento de la integridad pública	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno	2012	Ministerio de la Presidencia
	Transparencia de la ayuda oficial al desarrollo	2012- primer semestre 2013	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Gestión más eficaz de los recursos públicos	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	Primer semestre 2012	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
	Reforma de la Ley de Subvenciones	2013	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Mejora de los servicios públicos	Agencia para la mejora del intercambio de la información en materia de justicia	2012-2013	Ministerio de Justicia
	Redes sociales y participación ciudadana	2012	Ministerio del Interior
	Publicación estadísticas de criminalidad	2012	Ministerio del Interior
	Revisión y simplificación normativa	2012-2014	Ministerio de la Presidencia
	e- Salud	2012	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
	Remisión electrónica de datos de la Seguridad Social	2012-2013	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
	Simplificación procedimientos evaluación ambiental	2012-2013	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
	Agilización de la creación de empresas. Ley de apoyo a emprendedores	2012	Ministerio de Industria, energía y turismo
	Reducción de cargas administrativas. Ayudas PAC	2012	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Fuente: I Plan de Acción de Gobierno Abierto para España 2012-2014. Disponible en el portal de transparencia estatal: <https://transparencia.gob.es/>

<sup>14</sup> Los informes del IRM presentados para España pueden ser consultados en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Spain\\_Final\\_2012\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Spain_Final_2012_0.pdf) (Informe IRM del I Plan), [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Spain\\_2014-15\\_IRM.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Spain_2014-15_IRM.pdf) (Informe IRM del II Plan), y en <https://www.opengovpartnership.org/documents/spain-design-report-2017-2019-for-public-comment/> (Informe IRM del III Plan).

En la Tabla 2 se puede consultar cuáles fueron esos primeros 13 compromisos que presentó nuestro país en su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, así como la fecha aproximada que tenía prevista para la consecución de cada uno de ellos y el Ministerio con competencia para hacerlo posible.

De la evaluación efectuada por el IRM sobre este primer Plan (Informe de Avance 2012-2013 del IRM para España, 2013), se sacaron las siguientes conclusiones: En primer lugar, la mayor parte de la implementación real de los compromisos planteados no tuvieron lugar en el tiempo previsto, incluida la aprobación definitiva de la LTAIB. Por este motivo, algunos de los compromisos no fueron del todo cumplidos en plazo, y, por lo tanto, confiados para que volvieran a plantearse nuevamente en el siguiente Plan de Acción. De hecho, entre las recomendaciones planteadas por el IRM en el Informe de Avance 2012-2013 para España, se encontraba la de fomentar una mayor participación de la ciudadanía y sociedad civil en la conformación del segundo Plan, puesto que, del análisis efectuado, se advirtió un escaso interés de la sociedad en estos compromisos, con la única salvedad del referente a la aprobación de una futura Ley de Transparencia. De hecho, en el propio informe de IRM se concluyó que "la ausencia de un proceso participativo en la elaboración y redacción del Plan condicionó que el Gobierno no diera ulteriores pasos necesarios para la apertura de espacios de consulta ciudadana en la etapa de implementación<sup>15</sup>", de igual modo, el investigador del IRM no encontró certezas de esfuerzos gubernamentales de implicación de la ciudadanía, las OSC en general y del sector privado durante el proceso de implementación del I Plan de Acción (Informe de Avance del IRM para España, 2012-2013).

En este sentido, los requerimientos de la OGP a España pasaban por el diseño de una estrategia de política pública de actuación participativa, abierta e integral multiplataforma, en la cual se incluyeran los desafíos pendientes de cumplimiento y ofreciera además espacios presenciales y online de interacción con la ciudadanía. Pues indudablemente, en palabras de Montero (2019: 160), "Este ámbito de mayor participación y colaboración genera una mejora en la credibilidad de los representantes políticos y por ende en las instituciones en que se integran". Aunque, es cierto que esta crítica se realizó pensando primordialmente en la ciudadanía con derechos de participación política plena (mayores de edad), es igualmente de suma importancia recordar que la educación en los valores propios de la democracia, en el que se integra la participación, debe realizarse desde etapas tempranas, siendo la adolescencia el momento idóneo para ello. Pues, de no cultivarse dicha participación en los jóvenes podría desarrollarse un declive social (Mayor, Molina y Gómez, 2019: 102).

---

<sup>15</sup> *Idem*. IRM I Plan, pág. 22.

### **3.2. II Plan de Acción de Gobierno Abierto (2014-2016)**

En segundo lugar, el IRM encomendó a España la clarificación del ámbito territorial de los compromisos, abriendo así la puerta a la colaboración y participación de los gobiernos autonómicos. Igualmente, se aconsejó implementar la materia de gobierno abierto como una política transversal orientada, entre otras metas, hacia una mejor y mayor participación; un mayor conocimiento a través del uso de herramientas informáticas, y un mayor uso en los procedimientos de gestión y planificación estratégica.

Finalmente, se lanzaron varias propuestas nuevas para que España las incorporara como compromisos en el segundo Plan de Acción:

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

Un cambio significativo se vislumbra con la elaboración del segundo Plan de Acción previsto para el periodo 2014-2016, en el cual aparecía de forma más detallada cada uno de los diez compromisos de los que constaba, y pese a haber mejorado en el fomento de la participación para su elaboración, el informe de avance 2014-2015 del IRM siguió considerando insuficiente la apertura a la ciudadanía en el proceso de diseño de los planes, con la única salvedad de haber proporcionado vías para recibir sugerencias o comentarios. (Informe de Avance 2014-2015 del IRM para España, 2015).

El II Plan de Acción ya partía de la tardía pero necesaria, aprobación en diciembre de 2013 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG, en adelante) por lo que en esta ocasión se apuntaba como uno de los compromisos primordiales la creación de un portal de transparencia ([www.transparencia.gob.es](http://www.transparencia.gob.es)), dando así cumplimiento a los capítulos II y III de la nueva Ley, así como la creación del portal [infosubvenciones.es](http://infosubvenciones.es), para un mayor control y transparencia de las subvenciones públicas, siendo catalogado este

último compromiso como estelar o ejemplar<sup>16</sup>. La consecución de ambos compromisos fue sin duda considerada como los logros principales de este segundo Plan de Acción.

**Tabla 3: Compromisos II Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2014-2016**

OBJETIVOS	COMPROMISOS	FECHA PREVISTA	RESPONSABLE
Transparencia y Datos Abiertos	Portal de la Transparencia	2014	Ministerio de la Presidencia
	Mejora del acceso y la calidad de la información de portal de archivos españoles, PARES	Junio 2015	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
	Recursos educativos abiertos	Diciembre 2015	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
	Accesibilidad a microdatos del Servicio Nacional de Salud	2015	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
	Acceso y reutilización de información geográfica	2015	Ministerio de Fomento
	Programas de apertura de la información y su reutilización en el sector público	2016	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
	Portal de la Administración de Justicia	2015	Ministerio de Justicia
Gestión más eficaz de los fondos públicos	Mayor control y transparencia de las subvenciones públicas	2015	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones	Creación del Consejo español de drogodependencias	2015	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
	Mejora de la participación de los agentes del sector en la definición de los objetivos de los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo	2015	Ministerio de Fomento

Fuente: elaboración Propia a partir de los datos del II Plan de Acción de Gobierno Abierto para España 2014-2016. Disponible en el portal de transparencia estatal: <https://transparencia.gob.es/>

<sup>16</sup> Para que un compromiso de un Plan de Acción de Gobierno Abierto sea considerado estelar deberá reunir las siguientes características: a) Debe ser lo suficientemente específico como para ser valorado en virtud de su impacto potencial. Los compromisos estelares pueden tener una especificidad "media" o "alta"; b) La redacción del compromiso debe hacer clara su relevancia al gobierno abierto. Específicamente, debe relacionarse al menos con uno de los valores del OGP de Acceso a la Información, Participación Cívica o Rendición de Cuentas Públicas; c) El compromiso debería tener un impacto potencialmente "transformador" si se implementara completamente; d) El compromiso debe mostrar un avance significativo en el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una clasificación de implementación "sustancial" o "completa". (criterios disponibles en la web oficial de OGP en: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>)

De los 10 compromisos marcados en este segundo Plan, la mayor parte de ellos habían alcanzado un grado de cumplimiento completo o sustancial a medio término, que excepto en el supuesto de la participación en los planes nacionales de salvamento marítimo<sup>17</sup>, cuyo cumplimiento fue limitado, pudieron conseguirlo a fin de término del Plan. Por todo ello, se puede concluir que se habían producido avances significativos tanto en la elaboración del Plan de Acción, como en el grado de cumplimiento de sus compromisos. No obstante, y como se infiere de la evaluación final del IRM, seguía siendo débil la participación de la sociedad civil en el diseño del Plan. En concreto, el gobierno de España se limitó a habilitar un apartado específico de gobierno abierto dentro del portal de transparencia con información relevante sobre el proceso, pero manteniendo un carácter mayormente informativo.

### **3.3. III Plan de Acción de Gobierno Abierto (2017-2019)**

España tuvo que pasar de estar incluida entre los "países del OGP pares" (en referencia al margen de años pares de vigencia de los Planes de Acción) a formar parte de los países impares, ya que la situación política interna vivida entre las elecciones de diciembre de 2015 hasta la constitución de un nuevo gobierno en noviembre de 2016, con el consiguiente alargamiento en el tiempo de un gobierno en funciones; hizo imposible continuar con el calendario previsto para la elaboración del siguiente Plan (Cruz, 2017: 3). Por esta razón, el gobierno español informó a la Unidad de Apoyo que el III Plan se llevaría a cabo en el primer semestre de 2017.

Así pues, en el III Plan de Acción de España 2017-2019, el gobierno hace suyas las recomendaciones previas del IRM en referencia a la necesaria conformación de un órgano de interlocución y coordinación intergubernamental para articular las estrategias y acciones de gobierno abierto que tenga representación tanto de los órganos territoriales como Comunidades Autónomas y Entidades Locales, como de organizaciones de la ciudadanía y sociedad civil en la toma de decisiones. Por este motivo, asume como compromiso la constitución de un Foro de Gobierno Abierto, el cual se materializó en febrero de 2018<sup>18</sup> (Informe de diseño del III Plan de Acción de Gobierno Abierto para España 2017-2019 publicado por el IRM<sup>19</sup>).

---

<sup>17</sup> El compromiso décimo sobre participación en los planes nacionales de salvamento marítimo tuvo que retrasarse hasta la constitución de las jornadas del sector marítimo, previstas con posterioridad a junio de 2016, por lo que se encontraba fuera del marco temporal de vigencia del II Plan de Acción.

<sup>18</sup> El 20 de febrero de 2018 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto, con la finalidad de institucionalizar la colaboración y fortalecer el diálogo permanente entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil en materias relacionadas con la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. (información obtenida del portal de transparencia: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html))

<sup>19</sup> Informe de diseño del III Plan de Acción de Gobierno Abierto para España 2017-2019 publicado por el IRM, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/spain-design-report-2017-2019-for-public-comment/> (fecha de consulta: febrero 2020).

Igualmente, gracias a la ya existencia del portal de transparencia, hizo posible una mejora sustancial en lo referente a una de las críticas más contundentes de los anteriores planes: la falta de participación de la sociedad civil en general. En concreto, en el III Plan se adoptan dos compromisos en este ámbito, uno de ellos relativo al espacio participativo web de gobierno abierto, así como una mejora del portal de transparencia en clave participativa.

El III Plan de Gobierno Abierto se creó bajo la premisa de cinco ejes temáticos: Colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación. A su vez, dicho Plan se sustentaba en tres objetivos básicos: mejorar los mecanismos de participación con la ciudadanía, asegurar la cooperación interadministrativa multinivel (estatal, autonómica y local) para crear iniciativas conjuntas de Gobierno Abierto, y, por último, fomentar los pilares del Gobierno Abierto pensando en medidas más allá del límite temporal del tercer Plan.

En la siguiente tabla, se muestra de forma resumida, los 20 compromisos asumidos en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019.

**Tabla 4: Compromisos III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019**

EJE	COMPROMISOS	FECHA DE INICIO Y FINAL DEL COMPROMISO	RESPONSABLE
<b>COLABORACIÓN</b>	Creación de un Foro sobre Gobierno Abierto	2017-2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Comisión Sectorial de Gobierno Abierto	Julio 2017 hasta junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Promoción de la Red de Entidades Locales de Transparencia y Participación Ciudadana	Junio 2017- Junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Apoyo a iniciativas de Gobierno Abierto en el exterior	Febrero 2016 hasta junio 2019	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
<b>PARTICIPACIÓN</b>	Espacio participativo web sobre Gobierno Abierto	Julio 2019 hasta junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Observatorio de Participación- Fase diagnóstico y recomendaciones	Julio 2019 hasta junio 2018	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (Subsecretaría y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) y Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Presupuestos Participativos	Años 2018 y 2019	Región de Murcia (Consejería de Hacienda y Administración Pública y Consejería de la Presidencia)
	Participación de los jóvenes en políticas públicas	Julio 2017- diciembre 2018	Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través del Instituto de la Juventud (INJUVE)

**Tabla 4: Compromisos III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019 (continuación)**

EJE	COMPROMISOS	FECHA DE INICIO Y FINAL DEL COMPROMISO	RESPONSABLE
TRANSPARENCIA	Mejora del Portal de transparencia y el derecho de acceso	Julio 2017- Junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Programa de apertura de la información y su reutilización	Julio 2017- Junio 2019	Ministerio de Economía y Empresa y Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Carpeta Ciudadana	Julio 2017- junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Sistema Archive	Junio 2017- marzo 2018	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Desarrollo reglamentario de la Ley de Transparencia	Julio 2017- junio 2018	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
RENDICIÓN DE CUENTAS	Impulsar los datos abiertos como instrumento para una justicia abierta en España	Julio 2017- junio 2019	Ministerio de Justicia
	Ampliar los contenidos de la Central económica-financiera	Agosto 2017- junio 2019	Ministerio de Hacienda
	Mejora de la calidad de los datos inmobiliarios mediante la coordinación del catastro y del registro de la propiedad	Julio 2017- junio 2019	Ministerio de Hacienda (Dirección General del Catastro) y Ministerio de Justicia (Dirección General de los Registros y del Notariado)
	Información sobre violencia de género	Julio 2017- junio 2019	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad
FORMACIÓN	Formación de empleados públicos	Iniciado - hasta junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública (Dirección General de Gobernanza Pública, Dirección General de la Función Pública e Instituto Nacional de la Administración Pública)
	Sensibilización y formación de la sociedad civil	Julio 2017- abril 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública (Dirección General de Gobernanza Pública e Instituto Nacional de Administración Pública)
	Educación en Gobierno Abierto	Julio 2017- diciembre 2019	Ministerio de Educación y Formación Profesional y Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019 disponible en el portal de transparencia estatal: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html)



Tal y como se puede advertir en la tabla 4, y como se ha indicado anteriormente, en este tercer Plan se han agrupado los compromisos en 5 ejes transversales: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación. Se trata así, de una diferencia con respecto a la forma de elaboración de los anteriores Planes, donde los compromisos se incluían en bloques de objetivos generales. Esta nueva forma de proceder tiene su razón de ser en el propósito de "fortalecer las bases del Gobierno Abierto y sentar cimientos sólidos de forma que el tercer Plan no se agote en sí mismo, sino que sus efectos perduren en el tiempo" (III Plan de Acción de España 2017- 2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, 2017: pág. 26).

Gracias al portal de transparencia estatal, disponemos de mucha más información sobre los Planes de Acción de Gobierno Abierto: elaboración, participación, implementación actualizada de los compromisos, evaluación propia de organismos como el IRM o comités de expertos, etc. En concreto, a fecha de elaboración de este estudio (febrero de 2020) acaba de hacerse público el último informe de diseño del tercer Plan de Acción de OGP de España<sup>20</sup> en el que destacan cinco recomendaciones generales realizadas por el IRM de cara al futuro IV Plan de Gobierno Abierto:

1. Mejorar las dinámicas de trabajo y del funcionamiento del foro, para aumentar la calidad de la participación, y ofrecer espacios que permitan al público influir en la formulación final de los compromisos.
2. Plantear un menor número de compromisos, con mayor concreción, ambición e impacto potencial, orientados hacia las prioridades manifestadas por la ciudadanía.
3. Incentivar la participación activa de la sociedad civil y fortalecer su coordinación interna. Como se puede observar, si bien en este aspecto el III Plan mejora con respecto a los dos anteriores, sigue siendo una cuestión mejorable.
4. Configurar una buena estrategia comunicativa para dar a conocer a la ciudadanía y sociedad civil el proceso de OGP y los canales disponibles que hagan posible su participación.
5. Conseguir una implicación política de alto nivel que engloben a distintas entidades gubernamentales en el proceso de OGP, para avanzar no sólo a la consecución de un Gobierno Abierto, sino hacia un concepto más amplio, el de: "Estado abierto".

---

<sup>20</sup> Informe sobre el Diseño del Tercer Plan de Acción 2017-2019 del IRM disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/Spain\\_Design\\_Report\\_2017-2019\\_for-public-comment.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/Spain_Design_Report_2017-2019_for-public-comment.pdf) (fecha de consulta: febrero 2020).

### **3.4. IV Plan de Acción de Gobierno Abierto (2020-2024)**

Por su parte, el que iba a ser el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto para España para el período comprendido entre 2019-2021, sigue sin aprobarse. La existencia de un gobierno en funciones desde el 28 de abril de 2019 ha ralentizado su puesta en marcha. Este motivo, ya dio lugar a que se acordara, tal y como hemos indicado con anterioridad, que el IV Plan pasaría a tener una vigencia de cuatro años desde su aprobación (2020-2024), la cual se ha visto nuevamente paralizada como resultado de la declaración de Estado de Alarma a consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Esta situación excepcional, que ha paralizado la mayor parte de los procedimientos administrativos, ha dado lugar a que el 8 de junio de 2020 se aprobara una nueva hoja de ruta<sup>21</sup> para el ya tardío IV Plan.

Antes de la declaración del estado de alarma, y siguiendo las directrices de la anterior hoja de ruta, ya se estaban organizando los talleres deliberativos sobre el IV Plan de Acción los cuales, evidentemente, fueron paralizados. Desde la reunión el 8 de junio de 2020 de la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto, se ha vuelto a retomar la agenda para la aprobación del Plan. De este modo, se han podido celebrar cuatro talleres deliberativos para tratar aspectos de distintos bloques del Gobierno Abierto: sensibilización, transparencia, participación e integridad pública. Con estos talleres lo que se pretende es la participación de la sociedad civil, atendiendo y respetando las peticiones realizadas en la fase de consulta pública en 2019, con el objetivo de debatir las propuestas planteadas y fijar así los futuros compromisos que compondrán el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto para España.

En la primera quincena de septiembre de 2020 la web oficial de transparencia estatal, en la cual se integra todo lo referente a la elaboración de los Planes de Acción, recoge cuatro notas informativas sobre los debates y propuestas de la sociedad civil resultantes de la celebración de los cuatro talleres a finales de junio, por lo que queda pendiente de próxima publicación los talleres deliberativos, pero esta vez, sobre las propuestas de las Administraciones Públicas, entendiéndose como tal, a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local a través de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).

Siguiendo las directrices marcadas por la nueva hoja de ruta de la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto, se prevé que en las próximas semanas vea la luz el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto.

---

<sup>21</sup> Con esta última hoja de ruta aprobada por la Comisión Permanente del Foro en junio de 2020, son ya tres los intentos de programación del IV Plan. En concreto, la primera hoja de ruta se aprobó el 14 de febrero de 2019 y tuvo que ser suspendida por la situación de Gobierno en funciones y, la segunda aprobada el 26 de febrero de 2020 también tuvo que suspenderse como consecuencia de la crisis sanitaria.

#### 4. Conclusiones

En virtud de los resultados experimentados en los últimos años tras el análisis de los informes elaborados por el IRM, así como por la información proporcionada por el propio Portal de Transparencia, está demostrado que un aumento de medidas de transparencia en el ámbito público y/o político mejora la confianza pública en el gobierno y en el proceso de toma de decisiones. Es evidente que cuando se permite a la ciudadanía dar su opinión sobre determinadas políticas públicas, y se les trata de forma respetuosa, aumenta la confianza en el gobierno y la aceptación de su legitimidad, últimamente tan dañada en nuestro país. Asimismo, si atendemos por ejemplo al último Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) realizado por *Transparency International*, España ha mejorado su posición en cuatro puntos con respecto al año anterior, significando esto una mejora en la percepción de corrupción (Índice de Percepción de la Corrupción 2019: enero 2020<sup>22</sup>)

Una idea generalizada por parte de la población de falta de representatividad da lugar a un sentimiento de desilusión que puede, en el peor de los casos, provocar una desvinculación de las políticas democráticas, abonando así, el terreno para el auge de partidos o movimientos populistas.

No se trata de cambiar el modelo de democracia representativa actual, pero sí de revisar las reglas de juego en lo que a los ejes del Gobierno Abierto se refiere. Nuestro ordenamiento constitucional data de finales de los años setenta del s. XX, momento en el cual no existían la mayor parte de redes de información y comunicación de las que disponemos desde comienzos del siglo XXI y, más concretamente desde la generalización del uso de internet y redes sociales como herramientas principales de comunicación.

De este modo, todas las medidas e iniciativas que conlleva la implantación de un Gobierno Abierto suponen un antídoto ante los elementos que han originado la crisis del modelo democrático. No sólo debemos garantizar la protección de los derechos humanos básicos de la ciudadanía, sino también la de los derechos sociales entre los que se encuentra la participación de la sociedad civil en la vida pública y política. En este sentido, los Planes de Acción de Gobierno Abierto suscritos por los países miembros de la OGP deben contener y actualizar medidas conducentes a propiciar dicha participación, colaboración y transparencia pública, así como fomentar su conocimiento y uso, de lo contrario, pueden caer en el error de convertirse en meras declaraciones de intenciones y, por tanto, en "papel mojado".

Precisamente, España es uno de los países que cuenta con más de un gobierno de ámbito infra estatal con Planes de Acción presentados ante el OGP: Madrid y País Vasco, lo cual nos sitúa en una posición puntera en esta materia a nivel internacional. Sin embargo, cabe destacar que ciudades tan cosmopolitas como

---

<sup>22</sup> Índice de Percepción de la Corrupción de 2019 elaborado por *Transparency International* y publicado el 23 de enero de 2020, disponible en: <https://transparencia.org.es/ipc-2019/>

Barcelona, que precisamente es un referente mundial en el ámbito tecnológico, debería plantearse seriamente tener su propio Plan de Gobierno Abierto.

Asimismo, se entiende acertada la inclusión de la formación como un eje transversal propio en el III Plan de Gobierno Abierto, pues no basta sólo con cambiar las leyes nacionales e incorporar el concepto de Gobierno Abierto y transparencia, es necesario que su contenido se implemente mediante un cambio cultural: cambio en la forma de pensar y actuar de la ciudadanía. Para ello es sumamente necesario que los poderes públicos asuman la obligación de fomentar el conocimiento de las ventajas y posibilidades prácticas que representa esta nueva forma de gobierno, tanto para la ciudadanía como para los empleados públicos, quienes además deberán integrarlo con carácter transversal en su trabajo.

En virtud de ello, ya se ha pronunciado por ejemplo el Consejo de Europa en 2010, en su Carta sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos<sup>23</sup>, que viene a reclamar una educación donde se persiga formar a una ciudadanía crítica. En concreto uno de los objetivos perseguidos por el Consejo de Europa con la educación para la ciudadanía y los derechos humanos es precisamente el de "reforzar la capacidad de acción de los estudiantes en el seno de la sociedad para defender y promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho."<sup>24</sup>

A la espera de que el ejecutivo se pronuncie sobre el seguimiento y aprobación del ya tardío IV Plan de Acción de Gobierno Abierto, es necesario que en el mismo se apueste claramente por una revisión de la LTAIBG así como la aprobación del Reglamento que lo desarrolle. Estos cambios normativos deben dirigirse, entre otras cuestiones, al fomento de la rendición de cuentas de los cargos y representantes públicos, a la facilidad en el acceso a la información pública con la reducción de plazos y límites y, a la dotación de mayor poder al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Asimismo, es de vital importancia continuar en la senda de impulsar la formación sobre Gobierno Abierto entre los empleados públicos. Todo ello, sin olvidar al resto de ciudadanos quienes, en su gran mayoría, desconocen las posibilidades de participación en asuntos públicos que se encuentran a su alcance.

Por último, la situación de estado de alarma recientemente vivida obligó a paralizar todos los plazos previstos en la hoja de ruta aprobada por la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto en febrero de 2020, según la cual tenía prevista la aprobación del IV en el primer semestre del año, algo que por razones obvias no pudo producirse. Ante esta situación excepcional, que ha conllevado la priorización

---

<sup>23</sup> Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos, adoptada en el marco de la Recomendación CM/Rec(2010)7 del Comité de Ministros.

<sup>24</sup> *Idem*, Capítulo II, art. 5.g.

de la salud pública como tema público y político dejando aspectos como la transparencia en segundo o tercer lugar, conviene insistir en la necesidad de que una vez superada la situación más crítica de crisis sanitaria se concentren todos los esfuerzos en cumplir con los plazos fijados por la nueva hoja de ruta fijada en plena desescalada para la aprobación del nuevo Plan de Gobierno Abierto. Precisamente, la necesidad del derecho de acceso a la información pública, cuyos plazos fueron también suspendidos con la declaración del estado de alarma, hecho éste muy criticado; así como el propio principio de transparencia y de colaboración entre Administraciones y sociedad civil se han consolidado como principios democráticos fundamentales durante la gestión de la pandemia.

## 5. Bibliografía

- Calderón, C., y Lorenzo, S., 2010. *Open Government-gobierno abierto*. Algón Editores, Alcalá La Real.
- Calderón Avellaneda, C., 2012. *Otro Gobierno*, Algón Editores, Granada.
- Castells, M., 1996. *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol.1. La Sociedad Red*. Alianza Editorial, Madrid.
- Cruz Rubio, C.N., 2017. "España y la Alianza para el Gobierno Abierto: algunos apuntes para el 2017". En *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, Núm. 3, enero-abril.
- Mayor Balsas, JM., Molina Molina, J., y Gómez Hernández, J.A., 2019. "Promocer el ejercicio de derechos a través de la Educación: el programa IRIS sobre transparencia y los presupuestos participativos", en *Revista Española de la Transparencia*, Núm. 9.
- Montero Caro, MD., 2019. "La crisis de representatividad como oportunidad de cambio hacia un nuevo modelo: el Open Government", en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. 17. págs. 149 – 164.
- Parks, W., 1957. "The Open Government Principle: Applying the right to know under Constitution" en *The George Washington Law Review*, núm. 26.1.
- Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N., 2012. "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe", en *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, editorial BID, págs. 40-71.
- Ruvalcaba Gómez, E.A., 2018. *La adopción del Gobierno Abierto como política pública en los gobiernos locales*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.