



Consejo
de Transparencia AAI

Evaluación intermedia del Plan Estratégico 2022-2025 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Contenido

I.	Introducción	2
I.1.	Mandato de evaluación.	2
I.2.	Objeto y alcance de la evaluación.	2
I.3.	Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación.	2
I.4.	Estructura del informe de evaluación	3
II.	Descripción del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG	3
II.1.	Contexto y génesis del Plan Estratégico 2022-2025.	3
II.2	Descripción del Plan Estratégico 2022-2025.	4
II.3.	Sistemas de seguimiento y evaluación.	8
III.	Enfoque y metodología de la evaluación.	9
III.1.	Enfoque de la evaluación.	9
III.2.	Hipótesis y principales preguntas de evaluación.	9
III.3	Metodología de la evaluación.	10
IV.	Análisis e interpretación de los resultados de la evaluación del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG	10
IV.1.	Pertinencia del Plan Estratégico 2022-2025.	10
IV.1.a.	La definición del problema en el PE-CTBG	11
IV.2.	Coherencia interna del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.	14
IV.2.,1	Lógica causal del PE-CTBG.	14
IV.2.2.	Lógica formal del PE-CTBG.	15
IV.3.	Implementación del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.	21
IV.2.a.	Implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación.	39
IV.3.	Eficacia del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG	39
V.	Conclusiones y recomendaciones	54
V.1.	Sobre la pertinencia del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.	54
V.2.	Sobre la coherencia interna del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.	55
V.3.	Sobre la implementación del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.	57
V.4.	Sobre la eficacia del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.	58

I. Introducción

I.1. Mandato de evaluación.

El mandato de evaluación del Plan Estratégico 2022-2025 (en adelante, PE-CTBG) del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), se establece en el propio Plan, que en su apartado “Despliegue, seguimiento y evaluación del Plan”, prevé la realización de dos evaluaciones: una evaluación intermedia cuya elaboración se efectuará a los dos años de implantación del Plan y una evaluación final, una vez que éste haya concluido su vigencia.

El presente informe constituye la primera de las dos evaluaciones previstas y da publicidad a los resultados.

I.2. Objeto y alcance de la evaluación.

El objeto de evaluación es el PE-CTBG, instrumento mediante el que el Consejo fija sus prioridades estratégicas en orden a la consecución de su Misión y Visión.

A partir de un diagnóstico de situación y de la identificación de las oportunidades y amenazas existentes en el contexto en el que el CTBG desarrolla su actividad, el Plan refleja el conjunto de objetivos y acciones que el CTBG define para la consecución de sus metas a medio y largo plazo. Además, es un instrumento que facilita la toma de decisiones, actuando como una hoja de ruta que guía las actividades y decisiones de la organización para asegurar un desempeño óptimo de sus funciones y competencias.

Respecto del alcance de la evaluación, esta se ha focalizado en el conjunto de objetivos y medidas que contempla el Plan a través de sus siete ejes estratégicos. Desde el punto de vista temporal, el alcance de la evaluación abarca el periodo 2022-2023.

I.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación.

El objetivo de la evaluación es aportar evidencias sobre el grado de implementación y los resultados tanto intermedios como finales que se hayan alcanzado en el periodo de evaluación.

La realización de la evaluación se justifica por la necesidad de identificación de posibles áreas de mejora en el diseño e implementación del PE-CTBG, que posibiliten el cumplimiento de los objetivos estratégicos que establece.

Por lo que respecta a la utilidad de la evaluación, en primer lugar, se pretende realizar un ejercicio de rendición de cuentas, dando a conocer a la ciudadanía la gestión desarrollada por el CTBG en los dos años que abarca la evaluación, presentando aquellas conclusiones que puedan aportar elementos para la mejora y poniendo de manifiesto la voluntad de transparencia del Consejo. En segundo término, la evaluación proporciona información útil para proceder a un rediseño del propio Plan en función de los cambios en el contexto en el que éste se despliega.

I.4. Estructura del informe de evaluación

El informe se estructura en los siguientes apartados, además de esta introducción, que constituye el primero de ellos.

En el siguiente, se ofrece una descripción del PE-CTBG, en la que se expone el contexto en el que el Plan se diseña, su estructura interna y los sistemas de seguimiento y evaluación previstos.

El apartado 3 se centra en la descripción del enfoque de evaluación, de los criterios de valor aplicados, las principales preguntas y subpreguntas de evaluación, así como de las herramientas de recopilación y de las técnicas aplicadas para la obtención de las evidencias.

El apartado 4 contiene el análisis y la interpretación de la información recopilada para dar respuesta a las preguntas de evaluación.

Y, finalmente, el apartado 5 contiene las conclusiones de la evaluación y las recomendaciones para la mejora del diseño e implementación del Plan.

Por último, en anexo se incluye la matriz de evaluación.

II. Descripción del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG

II.1. Contexto y génesis del Plan Estratégico 2022-2025.

La decisión de elaborar el PE-CTBG, se produce en 2021, pocos meses después de que, en octubre de 2020, se hubiese resuelto el largo periodo de vacancia en la Presidencia de la institución que se extendió durante tres años. Este Plan es el segundo que se elabora desde el inicio de las actividades del Consejo, tras su creación por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG).

El primer Plan Estratégico del Consejo (Plan 2015-2020) se diseñó en un momento en que la LTAIBG tenía un escaso recorrido y se centró en la construcción de la propia institución. Este Plan, inicialmente trienal, fue ampliado por acuerdo de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno al año 2019 y, posteriormente, continuado por un Plan Anual de Objetivos para el año 2020, en tanto se producía la cobertura de la Presidencia de la entidad.

Una vez finalizado el periodo de interinidad de la Presidencia, en 2021 se decide la elaboración de un nuevo Plan Estratégico para el cuatrienio 2022-2025.

El contexto en el que se adopta la decisión de elaborar este nuevo Plan, es muy diferente del existente cuando se elaboró el primer Plan Estratégico. La LTAIBG ya tenía una vigencia de ocho años, prácticamente todas las Comunidades Autónomas habían elaborado su propia normativa en materia de transparencia y se habían constituido órganos garantes en once de ellas. El Consejo había acumulado una experiencia de siete años en la resolución de reclamaciones tanto de ámbito estatal como de ámbito

autonómico y local¹. También, desde 2016 se habían efectuado evaluaciones anuales de cumplimiento de la LTAIBG, incluyendo en el ámbito subjetivo de la evaluación a diferentes tipologías de organizaciones públicas y privadas y se había desarrollado una herramienta metodológica - Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA) -, para la realización de estas evaluaciones.

Por otra parte, en el periodo 2015-2021, se había producido un notable incremento de la actividad del Consejo. Si en el año 2015 se presentaron 517 reclamaciones ante el Consejo, en 2021 se alcanzaron 2.245 reclamaciones, lo que representa un incremento del 334%. Para la resolución de estas reclamaciones, el Consejo contaba con 5 técnicos, lo que situaba la carga de trabajo a asumir en este último año por cada uno de estos técnicos en 449 reclamaciones. Esta carga de trabajo se tradujo en un incremento del tiempo medio de tramitación de las reclamaciones, que, en 2021, ya superó el plazo de 3 meses contemplado en la LTAIBG.

Por lo que respecta a las actividades de evaluación, en 2021 se había elaborado el primer plan de evaluación del Consejo, que contemplaba la evaluación de 216 entidades públicas y privadas. Para contextualizar esta cifra, es preciso señalar que, en el periodo 2016-2020, el Consejo había realizado un total de 357 evaluaciones. El incremento de la carga de trabajo también en este ámbito fue y es evidente.

Sin embargo, este incremento de la actividad no se vio compensado con un incremento equivalente en la dotación de recursos humanos del Consejo: la plantilla había permanecido prácticamente estable desde 2015, año en el que inició su funcionamiento el Consejo.

En este contexto, una vez finalizada la fase de puesta en marcha de la institución e iniciado el nuevo mandato de los órganos de gobierno, se planteó la necesidad de elaborar un nuevo Plan Estratégico que además de la incorporación de objetivos y líneas de actuación novedosas, se orientase a la superación de las principales debilidades que condicionaban en aquel momento la situación del CTBG: la precariedad de medios humanos y materiales, la falta de adecuación de su estructura organizativa a su naturaleza de Autoridad Administrativa Independiente y el déficit de regulación del procedimiento de tramitación de las reclamaciones de la ciudadanía frente a la vulneración de su derecho de acceso a la información pública.

II.2 El Plan Estratégico 2022-2025.

El PE-CTBG parte de un diagnóstico de situación del Consejo en el año 2021, año en el que se aborda su elaboración. Este diagnóstico, que analiza los diferentes elementos del contexto en el que opera el Consejo, se complementa con un análisis DAFO. Ambos elementos constituyen la base a partir de la que se definen los objetivos de la entidad, se identifican las actividades necesarias para su consecución y los riesgos asociados. El Plan

¹ El CTBG había suscrito convenios con diferentes Comunidades Autónomas para la resolución de las reclamaciones por denegación del derecho de acceso en el ámbito territorial de estas comunidades.

también incluye una parte programática, en la que se definen la Misión, la Visión, los Valores y los Principios que rigen la actuación del CTBG, así como los instrumentos de despliegue del propio Plan y los sistemas de seguimiento y evaluación.

Una de las peculiaridades del Plan es que, tal y como se señala en el propio documento, los objetivos que se definen son los que se vinculan a la consecución de uno o varios resultados de importancia decisiva para la Misión y, sobre todo, la Visión del Consejo. El Plan, por lo tanto, prácticamente no contempla objetivos relacionados con el ejercicio de las competencias y funciones del CTBG, sino que se centra en aquellos objetivos que la falta de recursos no había permitido abordar y que posibilitarían que el Consejo realmente se posicionase como una institución de referencia en materia de transparencia.

La segunda peculiaridad, es que el Plan define dos retos estratégicos – que se enuncian como objetivos estratégicos transversales – cuya consecución es determinante para el logro de los restantes objetivos estratégicos del Plan. Se trata de dos retos que se vinculan a los dos principales *hándicaps* que habían condicionado el pleno desarrollo del Consejo en los años previos: la insuficiencia de recursos y la inadecuación de su estructura organizativa y, en segundo término, la existencia de lagunas procedimentales en la tramitación de las reclamaciones no resueltas por la ausencia de desarrollo reglamentario de la LTAIBG.

Por lo que respecta a la estructura formal del Plan, este se organiza en siete ejes estratégicos, a los cuales se vinculan siete objetivos estratégicos de carácter vertical y dos objetivos estratégicos adicionales de carácter transversal que se corresponden con los dos retos estratégicos señalados en el párrafo anterior.

Cada uno de estos objetivos estratégicos se despliega en uno o más objetivos operativos o específicos. El siguiente cuadro muestra los ejes de actuación del Plan, sus correspondientes objetivos estratégicos, – que pueden ser, a su vez, verticales (OEV) o transversales (OET) – y los objetivos específicos en los que se despliegan.

Eje Actuación	Objetivos Estratégicos	Objetivos específicos
INSTITUCIONAL	OET 1: Adecuar los recursos y la estructura del Consejo a sus competencias y funciones	Oet 1.1: Adecuar la dotación de recursos humanos
		Oet 1.2: Mejorar la estructura organizativa del Consejo mediante la creación de estructuras funcionales especializadas
	OEV 1: Implantar un modelo de gestión propio basado en los procesos y orientado a resultados, a la calidad y a la mejora continua	Oev 1.1: Diseñar e implantar un modelo de gestión orientado a resultados
		Oev 1.2: Establecer un proceso continuo de revisión y mejora de la presencia del CTBG en Internet
TRAMITACIÓN	OEV 2: Mejorar la gestión de las reclamaciones de la ciudadanía respecto del derecho de acceso a la información	Oev 2.1: Mantener los tiempos de tramitación de las reclamaciones
		Oev 2.2: Mejorar el cumplimiento de las resoluciones

Eje Actuación	Objetivos Estratégicos	Objetivos específicos
		Oev.2.3: Mejorar la información interna y externa sobre reclamaciones
	OET 2: Regular el procedimiento de tramitación de las reclamaciones en materia de DAIP	Oet 2.1: Regular los aspectos del procedimiento de tramitación que requieren una normativa específica
EVALUACIÓN	OEV 3: Mejorar la evaluación del cumplimiento de la LTAIBG	Oev 3.1: Generar e implantar MESTA 2.0
		Oev 3.2: Implantar un sistema de certificación de la transparencia
ASESORAMIENTO	OEV 4: Aclarar, fijar los contenidos y el alcance de las disposiciones incluidas en la Ley adoptando CI y recomendaciones en este ámbito	Oev 4.1: Proporcionar a MESTA 2.0. el necesario respaldo interpretativo
		Oev 4.2: Proporcionar el necesario respaldo interpretativo en materia de DAIP
		Oev 4.3: Impulsar la facultad de asesoramiento del CTBG en materia de derecho de acceso y publicidad activa
IMPULSO	OEV 5: Impulsar la cultura de la transparencia	Oev 5.1: Establecer foros estables de debate y difusión
		Oev 5.2: Publicar un boletín o <i>newsletter</i> periódico
FORMACIÓN	OEV 6: Lograr un mayor conocimiento y sensibilización hacia la transparencia mediante el desarrollo de actividades formativas	Oev 6.1: Suscribir un convenio de colaboración entre el CTBG y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
		Oev 6.2: Participar en másteres y cursos de especialización organizados por Universidades y Centros de Formación
		Oev 6.3: Realizar actividades formativas en colaboración con Colegios Profesionales y organizaciones de la sociedad civil
		Oev 6.4: Realizar cursos específicos de formación para las UITs en colaboración con la DG Gobernanza Pública
COOPERACIÓN	OEV 7: Cooperar con todos los actores relacionados con la política de transparencia para garantizar su desarrollo.	Oev 7.1: Impulsar la institucionalización de la Red estatal de Consejos y Comisionados de Transparencia (RCCT) como plataforma de encuentro de los órganos garantes para el análisis de las cuestiones y el impulso de los objetivos de interés común
		Oev 7.2: Incrementar la cooperación del CTBG con las entidades y organizaciones de la sociedad civil especializadas en transparencia y DAIP

Para cada uno de los 21 objetivos específicos se definen las medidas o actuaciones necesarias para su consecución. Así, por ejemplo, el objetivo operativo Oet 1.1: Adecuar la dotación de recursos humanos, contempla las siguientes medidas:

- Actualización del estudio de cargas de trabajo del CTBG

- Elaboración de una nueva RPT en consonancia con los resultados del estudio
- Remisión de la RPT para su aprobación por la CECIR
- Seguimiento proactivo de la tramitación de la propuesta
- Convocatoria y realización pruebas selectivas
- Provisión de puestos e incorporación efectivos

Para cada una de estas medidas o actividades, también para los objetivos específicos, el Plan define los indicadores que permiten valorar la realización de la actividad; en su caso, la línea base de la que se partía en el momento previo a la redacción del Plan; la meta vinculada a cada actividad/objetivo; las unidades responsables de cada una de las actividades y, finalmente, en su caso, los riesgos asociados a cada una de las actividades o medidas.

En total, el plan prevé la realización de 83 medidas o actividades, de cuya realización depende la consecución de los objetivos específicos. La siguiente tabla refleja el despliegue del PE-CTBG, para cada uno de los ejes estratégicos en los que se estructura.

Eje Actuación	Objetivos Estratégicos	Objetivos específicos	Medidas
INSTITUCIONAL	2	4	31
TRAMITACIÓN	2	4	11
EVALUACIÓN	1	2	7
ASESORAMIENTO	1	3	9
IMPULSO	1	2	7
FORMACIÓN	1	4	12
COOPERACIÓN	1	2	6
PE-CTBG	9	21	83

Por lo tanto, para cada uno de los ejes estratégicos, el Plan contempla:

- un diagnóstico de situación en el que se identifican las debilidades tanto transversales como específicas existentes en el ámbito funcional al que se refiere cada eje
- las actividades y tareas que se realizan
- los objetivos estratégicos, específicos y las actividades o medidas vinculadas a cada uno de ellos
- los indicadores de medición de la consecución de ese objetivo específico o actividad/medida
- cuando procede, la línea base
- las metas tanto cuantitativas como relativas al cronograma de consecución de los objetivos o de implantación de cada medida
- las unidades funcionales del Consejo que intervienen en su realización y,
- los riesgos asociados a la consecución del objetivo o medida que pueden determinar su no cumplimiento

Para cada objetivo específico se incluye una ficha resumen que incluye todos los ítems informativos señalados. La siguiente imagen muestra la ficha resumen, correspondiente al objetivo específico Oev5.1: Establecer foros estables de debate y difusión.

Objetivos específicos	Indicadores	Línea Base	Meta	Unidades que intervienen	Riesgos asociados
Oev 5.1: Establecer foros estables	loev.5.1.1 Número de asistentes IOeV.5.2 Número de publicaciones realizadas a partir de los resultados de los Foros		Al menos 10 personas Al menos 1/año	Presidencia SGR ORAT SGTBG	Puede requerir financiación.
Medidas / Actividades	Indicador	Línea Base	Meta	Unidades responsables	Riesgos asociados
Establecimiento de un grupo de trabajo interno para la organización, dirección y moderación de los eventos	loev 5.1.2: Grupo de Trabajo constituido		Primer semestre de 2022	Presidencia SGR ORAT SGTBG	
Reanudación de los coloquios de transparencia	loev 5.1.3: Número de coloquios/año	2 (2019)	2/año	Presidencia SGR ORAT SGTBG	
Establecimiento de un seminario integrado por académicos con contenidos monográficos vinculados a la cultura de la transparencia	loev 5.1.4: Número de sesiones realizadas		2/año	Presidencia SGR ORAT SGTBG	
Establecimiento de un Foro DAIP de carácter multiprofesional	loev.5.1.5: Número de sesiones realizadas		2/año	Presidencia SGR ORAT	
Participación en actividades de difusión y sensibilización promovidas por UP en diversos	loev 5.1.6: Número de sesiones realizadas		1/año	Presidencia SGR ORAT SGTBG	

Finalmente, por lo que respecta a la tramitación del Plan, fue sometido a un proceso de información pública. Una vez finalizado este proceso, e incorporadas diversas iniciativas o sugerencias, el texto fue presentado a la Comisión de Transparencia y aprobado por la Presidencia de la institución.

II.3. Sistemas de seguimiento y evaluación.

En el apartado “Despliegue, seguimiento y evaluación del Plan”, además de informar de que el Plan se desplegará mediante planes anuales de objetivos, se indican los

instrumentos de seguimiento y evaluación del mismo. Con respecto al seguimiento, se prevé que se realicen informes cuatrimestrales de cumplimiento de los planes anuales y, por lo que respecta a la evaluación, se prevé la realización de una evaluación intermedia y de una evaluación final, una vez finalizada su vigencia. Enfoque y metodología de la evaluación.

II.1. Enfoque de la evaluación.

El enfoque desde el que se ha desarrollado la evaluación se fundamenta en una aproximación integral al objeto de evaluación a través del análisis tanto de su diseño, como de su implementación y de los resultados alcanzados.

Tanto el mandato de evaluación como el hecho de que el Plan está todavía implementándose, orientan la evaluación hacia una evaluación de implementación o de proceso, aunque esta evaluación incorporará una evaluación del diseño del Plan, así como de los resultados – intermedios y finales – alcanzados en el periodo de evaluación.

Por lo tanto, la evaluación está focalizada fundamentalmente, en la implementación y en la identificación de debilidades en el diseño del Plan que pudieran aconsejar su rediseño para alcanzar los objetivos previstos en 2025.

Las evaluaciones intermedias o de proceso como esta, presentan una serie de aspectos positivos, como incorporar el pensamiento evaluativo en la cultura organizativa, apoyar y reforzar la intervención y contribuyen a incrementar el compromiso compartido con los diferentes stakeholders y la sociedad, entre otros elementos (Patton, 2012, pág. 144²). Además, refuerzan las posibles conclusiones posteriores sobre la eficacia de los programas, responden a la cuestión de cómo se consiguen los resultados e informan a los interesados (Chen, 1994³), al centrarse en cómo se están generando productos o su falta de ellos por fallos en la teoría subyacente o en la implementación.

Finalmente, cabe indicar que se trata de una evaluación interna, realizada con recursos propios del Consejo.

II.2. Hipótesis y principales preguntas de evaluación.

La pregunta general de evaluación respecto del PE-CTBG a la que pretende dar respuesta la evaluación es:

“¿Hasta qué punto las acciones contempladas en el PE-CTBG han sido implementadas y están produciendo los resultados esperados en orden a la consecución de los objetivos del Plan?”

A partir de esta pregunta principal se han desarrollado un conjunto de subpreguntas, vinculadas, cada una de ellas, a diferentes criterios de valor. La siguiente tabla recoge los

² Patton, M.Q (2012), *Essentials of Utilization-Focused Evaluation* Ed. SAGE

³ Chen, H (1994). *Theory-driven Evaluations: Need, Difficulties, and Option*. Ed. SAGE

criterios de valor utilizados en la evaluación, así como las principales subpreguntas vinculadas a cada uno de ellos. La matriz completa de evaluación figura en el Anexo I.

Criterio de valor	Principales subpreguntas de evaluación
Pertinencia	¿Hasta qué punto el PE-CTBG responde a las características del contexto en el que se desenvuelve y a las capacidades organizativas del Consejo en el momento de su elaboración?
Coherencia Interna	¿Existe coherencia entre los objetivos definidos y las medidas diseñadas para su consecución? ¿Se especifican las limitaciones y la complementariedad con iniciativas que corresponden a otras instituciones o entidades públicas? El diseño del PE-CTBG ¿puede estar condicionando su implementación y la consecución de los resultados previstos?
Implementación	¿El Plan se ha desarrollado conforme a las previsiones iniciales? ¿Hasta qué punto se ha desarrollado el Plan y las medidas que contiene? ¿El grado de desarrollo actual es suficiente para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos?
Eficacia	Las medidas implantadas ¿están produciendo los resultados previstos? ¿Hasta qué punto se están cumpliendo los objetivos estratégicos y específicos contemplados en el Plan?

II.3 Metodología de la evaluación.

Las herramientas de recopilación y análisis de información que se han utilizado son el análisis documental (Plan Estratégico, Memorias del CTBG, Informes de seguimiento de los planes anuales de objetivos) así como el análisis estadístico de la información generada por el propio Consejo (cuadro de mando, estadísticas de actividad, etc.).

III. Análisis e interpretación de los resultados de la evaluación del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG

IV.1. Pertinencia del Plan Estratégico 2022-2025.

La orientación de las organizaciones públicas a resultados, requiere, como paso previo, la implantación de instrumentos de planificación, tanto de carácter estratégico como operativo. Dichos instrumentos deben definir objetivos claros, establecer indicadores de desempeño que midan el progreso en la consecución de estos objetivos, para lo que es necesario implantar sistemas de seguimiento y evaluación.

Si el desarrollo de estos instrumentos es imprescindible porque posibilita la reorientación a resultados de las organizaciones públicas, en el caso de instituciones cuyas competencias y funciones se vinculan directamente con la rendición de cuentas, estos instrumentos constituyen, además, elementos esenciales para su legitimación social como

instituciones garantes del ejercicio de derechos y de una adecuada rendición de cuentas por parte de las organizaciones públicas.

Desde este punto de vista, la decisión adoptada por el CTBG de elaborar un Plan Estratégico, que, por otra parte, da continuidad a la actividad planificadora del Consejo, es claramente pertinente. También lo es desde la perspectiva de los cambios producidos en el contexto inicial en el que el Consejo desarrollaba sus funciones.

A finales de 2014, el CTBG inició su actividad en un contexto caracterizado por una aplicación muy incipiente de la LTAIBG, que prácticamente era la única norma en materia de transparencia que había sido aprobada en el conjunto del Estado. Materia, además, muy novedosa en el conjunto de las administraciones públicas. Por otra parte, la LTAIBG no entró en vigor en los ámbitos autonómico y local hasta finales de 2015 y la falta de regulación autonómica hacía que no existiesen órganos garantes de nivel autonómico. No existía, apenas, experiencia en la gestión de solicitudes de acceso a información pública ni en la tramitación de las reclamaciones por denegación de estas solicitudes y tampoco en relación con la publicación de informaciones vinculadas a las obligaciones de publicidad activa impuestas por la LTAIBG.

En 2021, la LTAIBG acumulaba ocho años de aplicación, se habían aprobado dieciséis leyes autonómicas de transparencia y acceso a la información y diversas ordenanzas en el nivel local. También se habían constituido once órganos garantes de ámbito autonómico. En ese año ya existía una práctica administrativa consolidada tanto en relación con la gestión de la publicidad activa como en la tramitación de las solicitudes de acceso a información pública. Junto a ello, el CTBG había acumulado una experiencia de siete años en la tramitación de las reclamaciones en materia de Derecho de Acceso y, también, en la evaluación del cumplimiento de la LTAIBG. Por otra parte, tras siete años de recorrido, en el momento de abordar la redacción del PE-CTBG, el Consejo contaba con abundante información tanto cuantitativa (básicamente, datos estadísticos sobre la actividad generada en el ejercicio de sus competencias y funciones) como cualitativa, referida a las características de las reclamaciones presentadas por la ciudadanía y a las singularidades que presentaban los sujetos obligados por la Ley en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

Todo ello posibilitaba la realización de un diagnóstico de la situación de partida que, a partir de la identificación de los problemas que condicionaban la gestión de la institución, permitiese resolver algunas de las debilidades que el informe final de seguimiento del PE 2015-2019 había aflorado y, además, la resolución de los problemas identificados, así como el establecimiento de nuevos objetivos. Todas estas cuestiones se abordan en el PE-CTBG.

Si en el año 2015 la finalidad principal del Plan Estratégico 2015-2019 fue la construcción de la propia institución de manera que pudiese cumplir con su Misión, en 2021 el objetivo era su consolidación e impulso a través de un conjunto de actuaciones que posibilitasen el cumplimiento de la Visión definida por la propia institución.

IV.I.a. La definición del problema en el PE-CTBG

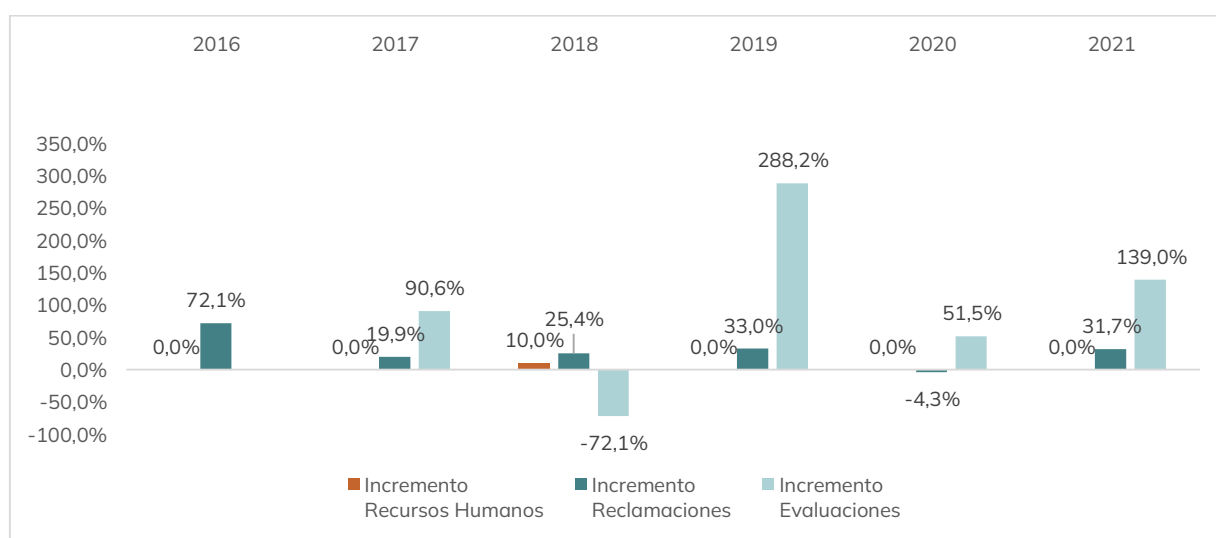
El Plan identifica dos problemas, que denomina retos estratégicos, que habían condicionado el pleno desarrollo del CTBG desde su creación: el déficit crónico de recursos para ejercer eficazmente sus competencias y funciones, a lo que se sumaba una estructura organizativa no acorde a su naturaleza de Autoridad Administrativa Independiente y, por otra parte, la falta de una regulación más detallada del procedimiento de tramitación de las reclamaciones por denegación de solicitudes de acceso a información pública.

Respecto del primero de estos problemas, los datos que proporciona el Plan junto a los que facilitan las Memorias de actividad del Consejo, evidencian esta infradotación de recursos, sobre todo, si ésta se relaciona con la evolución de la carga de trabajo en las dos principales áreas de actividad del CTBG: resolución de reclamaciones y realización de evaluaciones de cumplimiento de la LTAIBG.

Entre 2015 y 2021, el incremento de las dotaciones del Consejo, según las Memorias correspondientes a los diferentes años del periodo, fue del 10%: el Consejo incrementó su plantilla en dos dotaciones en el año 2018, alcanzando 22 puestos de trabajo. Esta cifra se mantuvo inalterable en los años previos a la aprobación del PE-CTBG.

En paralelo, las reclamaciones se incrementaron el 334,2% - pasaron de 517 en 2015 a 2.245 en 2021 - y el número de organizaciones evaluadas aumentó el 646,9% - pasaron de 32 en 2016, primer año en que se abordó la evaluación de cumplimiento de la Ley, a 239 en 2021 -. Estas cifras muestran las dificultades existentes para que el Consejo pudiese asumir la carga de trabajo derivada de sus dos principales funciones.

Gráfico 1: Evolución de la dotación de personal, del número de reclamaciones y del número de organizaciones evaluadas respecto al año anterior en el periodo 2015-2021



Esta infradotación de personal junto a la falta de adecuación de la estructura organizativa del Consejo, generaba un conjunto de efectos – que el Plan denomina debilidades –, que se identifican en los diagnósticos que se realizan en relación con los distintos ejes estratégicos en los que éste se estructura:

- La ya señalada dificultad para asumir adecuadamente el desarrollo de las competencias y funciones del Consejo y de las actividades y tareas asociadas.

- Imposibilidad para asumir otro tipo de iniciativas, también necesarias, para un correcto desempeño de las funciones del Consejo como, por ejemplo, la revisión de los procedimientos internos de gestión, la implantación de herramientas de administración electrónica, o de instrumentos que facilitasen la localización de las resoluciones de las reclamaciones.
- Inexistencia de un modelo de gestión y la aplicación, en su lugar, de un conjunto de actuaciones y procedimientos, relacionados con las distintas áreas de actividad que se adaptan a los recursos disponibles y diseñados para dar respuesta a las demandas cotidianas de cada una de estas áreas.
- Incremento de los plazos de tramitación de las reclamaciones. Según indica el Plan, el tiempo medio estimado de tramitación de las reclamaciones se situaba en el periodo 2015-2020 en 81 días, pero en 2020 se había incrementado hasta los 88, muy cerca del plazo máximo legal de tres meses. El incremento de las reclamaciones manteniendo, al mismo tiempo, el mismo número de efectivos tiene como efecto que se excedan los plazos legales de tramitación.
- Desde el punto de vista organizativo, la singularidad del CTBG respecto de otras instituciones análogas, hace que la mayor parte de las competencias resolutorias y ejecutivas del Consejo estén concentradas en la Presidencia, sin que ésta contase con un órgano de apoyo y con una Secretaría General que asumiese aquellas tareas de carácter horizontal de las que se ocupaba la Presidencia.

Por lo que respecta al segundo problema – la falta de una regulación más pormenorizada del procedimiento de tramitación de las reclamaciones por denegación de solicitudes de acceso a información pública – que deriva, básicamente, de la falta de desarrollo reglamentario de la LTAIBG, había obligado al Consejo a establecer un conjunto de criterios para la tramitación de las reclamaciones que no siempre habían contado con respaldo judicial. De hecho, la única referencia legal existente en relación con la tramitación de las reclamaciones es el artículo 24 de la LTAIBG.

Los efectos que genera esta falta de desarrollo del procedimiento de tramitación son:

- Dudas y conflictos interpretativos en la tramitación de las reclamaciones que, en ocasiones, llevan a tomar decisiones posteriormente impugnadas ante los Tribunales de Justicia por motivos procedimentales.
- A ello se añaden otras cuestiones procedimentales que no están definidas, como, por ejemplo, la remisión del expediente de la solicitud de acceso a información por parte de la entidad reclamada, la ejecución de las resoluciones o la retroacción de actuaciones. Estas, junto a otras cuestiones relevantes en el procedimiento de resolución, no cuentan con el suficiente respaldo normativo.
- Elevados niveles de incumplimiento de las resoluciones del Consejo, especialmente en el ámbito autonómico y local, como consecuencia, entre otras causas, de las dudas existentes en cuanto a su ejecución.

Tanto los cambios en el contexto en el que el Consejo desarrolla sus competencias y funciones, así como los efectos de los problemas que, desde el inicio de su actividad, ha venido manteniendo, evidencian la pertinencia del impulso de una herramienta de

planificación orientada a adaptar la institución al nuevo contexto en el que actúa y a resolver los problemas que habían determinado su actuación desde el año 2015.

IV.2. Coherencia interna del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.

IV.2.,1 Lógica causal del PE-CTBG.

Partiendo del análisis del contexto en el que el CTBG desarrollaba sus competencias y funciones y de los problemas que el Plan identifica, la principal hipótesis de intervención que parece subyacer, es que la mejora de la dotación de personal junto a la adecuación de la estructura organizativa a su naturaleza jurídica y a las necesidades derivadas del ejercicio de las funciones del Consejo, permitirían no sólo asumir de manera óptima estas funciones, sino también, abordar nuevas actividades, necesarias para lograr el cumplimiento de la Visión del CTBG: ser una institución de referencia en transparencia y rendición de cuentas.

La segunda hipótesis de intervención, vinculada al segundo de los problemas identificados por el Plan – la falta de regulación del procedimiento de tramitación de reclamaciones –, es que la resolución de este problema dotaría al Consejo de seguridad jurídica en la resolución de reclamaciones, disminuyendo, en paralelo, la litigiosidad basada en aspectos procedimentales, y, además, posibilitaría un mejor cumplimiento de las resoluciones por parte de las organizaciones objeto de reclamación.

Por esta razón, el Plan insiste en que los objetivos estratégicos transversales dirigidos a la resolución de ambos problemas, actúan como “objetivos llave”, de cuya consecución depende la realización material de la mayoría de los objetivos, tanto estratégicos como específicos, que el Plan contempla.

Además de estas dos hipótesis principales, el Plan incorpora, muchas veces de manera implícita, otras hipótesis secundarias, localizables en los diagnósticos que incorporan los distintos ejes estratégicos en los que se estructura. Así, por ejemplo, puede deducirse que el impulso de las actividades ligadas a los ejes Impulso, Asesoramiento y Formación, contribuirán a una mayor sensibilización de las organizaciones públicas y privadas hacia la transparencia y, en el caso concreto de las organizaciones públicas, promover los cambios culturales necesarios para la implantación de una cultura de transparencia y de rendición de cuentas.

Si bien las hipótesis descritas hasta ahora, presentan una lógica causal clara, en ocasiones, no ocurre lo mismo cuando el análisis de causalidad se focaliza en la lógica subyacente a la cadena de resultados (medidas-productos-resultados esperados) que se establecen para la consecución de los objetivos específicos. Así, por ejemplo, en el Eje Formación, los cuatro objetivos específicos incluyen como actividad inicial la suscripción de acuerdos o convenios con diferentes entidades, lo que parece considerarse como un requisito previo a la realización de las restantes actividades previstas y, en consecuencia, para el logro del correspondiente objetivo. No obstante, como se verá, la ausencia de

convenios no ha impedido que se desarrollen las restantes actividades y, sin embargo, produce efectos negativos desde el punto de vista de la valoración del grado de implementación del Plan, dado que se trata de medidas no implantadas. Lo mismo ocurre en el Eje Cooperación en relación con el objetivo específico “Incrementar la cooperación del CTBG con las entidades de la sociedad civil especializadas”: la ausencia de convenios o protocolos de colaboración para la realización de actividades conjuntas, no ha impedido su ejecución.

IV.2.2. Lógica formal del PE-CTBG.

El PE-CTBG, es un Plan correctamente estructurado. Como se ha indicado, en el epígrafe II, a partir de un diagnóstico de situación – que resulta del análisis del contexto en el que la institución desarrolla sus actividades, de un análisis DAFO y de la identificación de los problemas que condicionan el cumplimiento de su Misión y su Visión – se proponen un conjunto de objetivos estratégicos orientados a la resolución de los problemas identificados y se dirige a la institución hacia nuevas metas que la consoliden como una institución de referencia en el ámbito nacional e internacional.

Estos objetivos estratégicos se despliegan mediante objetivos específicos y, estos, a su vez, en las medidas que se consideran necesarias para su consecución. El Plan define Indicadores de medición de la implantación de las medidas y de la consecución de los objetivos específicos, pero no existen indicadores de medición de los objetivos estratégicos, por lo que cabe entender, que su cumplimiento ha de medirse en función del grado de consecución de los objetivos específicos en los que se despliegan.

También define metas tanto cronológicas como cuantitativas, y, cuando tiene sentido, informa sobre la línea base a partir de la que se definen estas metas.

Un aspecto poco frecuente en los instrumentos de planificación de las organizaciones públicas, que el Plan sí contempla, es la identificación de los riesgos que pueden condicionar la implantación de algunas de sus medidas y, en consecuencia, el logro de los objetivos específicos. En general, estos riesgos están presentes en aquellos objetivos o medidas, respecto de las que el CTBG solo cuenta con capacidad propositiva y cuya consecución depende de la voluntad de actores externos, como, por ejemplo, la mejora en la dotación de recursos, la reforma del Estatuto del Consejo o las actividades que se fundamentan en la cooperación y colaboración con otras instituciones o entidades. Esto implica que el Plan pueda verse limitado, desde el inicio, para lograr algunos de los objetivos que se propone.

Una aproximación a la dimensión de estas limitaciones puede efectuarse mediante la cuantificación de las medidas y, en consecuencia, de los objetivos específicos que contempla el Plan, que pueden verse afectados: treinta y dos de las medidas – el 38,5% – contemplan actuaciones a desarrollar por terceros y si el análisis se centra en los objetivos, el cumplimiento de doce de los veintinueve objetivos específicos – el 57% – depende de estas actuaciones.

Otra cuestión relativa al diseño del Plan, que también puede afectar a su eficacia, es la concentración de muchas actuaciones en el año 2022, primer año de vigencia del mismo. A lo que se añade que muchas de estas actividades dependen de la mejora de la dotación de recursos humanos y de la estructura organizativa, cuyo despliegue también se prevé para el mismo año. Como se ha indicado, la consecución de este objetivo estratégico condiciona el logro de muchos de los objetivos específicos, por lo que la coincidencia temporal de las actuaciones vinculadas a uno y otros objetivos, no favorece que dichas actuaciones puedan llevarse a cabo.

Por otra parte, la incorporación de nuevos efectivos tampoco tiene por qué traducirse, al menos de manera inmediata, en la liberación de suficiente tiempo de trabajo destinado al ejercicio de las funciones del Consejo para la asunción de otras tareas y actividades. De hecho, esta presunción, en el caso del Consejo, es cuestionable, porque actividades como la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa o la resolución de las reclamaciones relativas a múltiples ámbitos materiales y territoriales, cada uno de ellos con normativa específica, no son las habituales de otras organizaciones públicas y requieren una curva de aprendizaje para su correcta realización.

Como en el caso anterior, la cuantificación de los efectos del diseño sobre la eficacia del Plan desde este punto de vista, puede realizarse contabilizando las medidas y objetivos específicos con previsión de ejecución en 2022 – descontando aquellas relativas a la mejora de la dotación de recursos humanos y de la estructura organizativa – y las que, además, dependen de la incorporación de nuevos efectivos para su abordaje. Los resultados de este ejercicio indican que treinta de las medidas que contempla el Plan – el 36% - tienen prevista su ejecución en 2022, de ellas veintiuna – el 70% -, han de ser asumidas por la plantilla existente en el Consejo, como se ha señalado, claramente insuficiente incluso para la ejecución de las actividades asociadas a sus principales funciones.

Otras cuestiones relacionadas con el diseño, que pueden afectar a la eficacia del Plan, son el establecimiento de metas difícilmente alcanzables con los recursos disponibles, la existencia de medidas diferentes para la consecución objetivos muy similares, y en algún caso, la dudosa capacidad del indicador para medir el logro en cuanto a la implantación de las medidas o la consecución del correspondiente objetivo específico. Otra cuestión es que muchos de los indicadores diseñados no reflejan adecuadamente los efectos de la gestión del Consejo para el logro de los objetivos, especialmente en lo relativo a la capacidad de respuesta del Consejo frente a la demanda externa de formación, asesoramiento o cooperación.

En resumen, el Plan está bien estructurado, parte de un buen diagnóstico de situación, una clara comprensión del contexto en el que el Consejo actúa y una identificación de los riesgos asociados a la ejecución de las medidas y el logro de los objetivos. Pero, tal y como se ha señalado, en ocasiones, todos estos elementos parecen no tenerse en cuenta a la hora de definir los objetivos, diseñar las actividades para su despliegue y fijar las metas a conseguir.

A continuación, se efectúa un análisis más detallado de los déficits que se han localizado en relación con la lógica formal del Plan, mediante el análisis de los objetivos, medidas, indicadores y metas definidos para cada uno de los ejes del Plan.

Eje Institucional

A este eje se vinculan dos objetivos estratégicos, uno de ellos vinculado a uno de los retos estratégicos: la dotación de suficientes recursos y la adecuación de la estructura organizativa del Consejo. Los dos objetivos estratégicos se despliegan en cuatro objetivos específicos y estos, a su vez, en treinta y una medidas.

Aunque algunas medidas dependen de la voluntad de actores externos, no es menos cierto que se refieren a cuestiones respecto de las que el Consejo carece de competencias, como, por ejemplo, la aprobación de la propuesta de nueva RPT o la tramitación del Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Consejo. En general, la mayoría de las acciones contempladas, por el contrario, dependen de la gestión del Consejo.

Los principales problemas de diseño se plantean en relación con el objetivo específico “Diseñar e implantar un modelo de gestión orientado a resultados”, que además de las actividades de planificación y seguimiento y evaluación derivadas del propio PE-CTBG, contempla la implantación de una gestión de calidad basada en la ejecución de los programas que integran el Marco General de Calidad de la Administración del Estado⁴, implantación que se diseña con un horizonte temporal de cuatro años. Concretamente nueve medidas se orientan a este objetivo, medidas que, por otra parte, precisan para su implantación de la participación de personas de todas las áreas de actividad del Consejo y también, cierta especialización – que requiere formación previa - como ocurre con el diseño y administración de encuestas o la realización de autoevaluaciones conforme a modelos de excelencia. Están muy condicionadas, por lo tanto, por la disponibilidad de recursos y de la impartición de formación previa para su abordaje.

A ello se añaden las dudas en cuanto a la viabilidad de implantar todas estas medidas en un periodo tan acortado de tiempo. El cambio cultural que implica la implantación de herramientas de calidad, requiere gradualidad para garantizar su consolidación, por lo que su implantación simultánea suscita dudas en cuanto a su factibilidad. Esto es especialmente importante respecto de aquellas medidas que impactan sobre las formas y cargas de trabajo, como es el caso de la implantación de la gestión por procesos o la realización de autoevaluaciones o el diseño de planes de mejora. Por estas razones, la concentración, además, de muchas de estas medidas en 2022, hace más cuestionable su viabilidad.

Eje Tramitación

A este eje también se vinculan dos objetivos estratégicos, uno de ellos concerniente al segundo de los retos estratégicos: regular adecuadamente la tramitación de las

⁴ Aprobado por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

reclamaciones presentadas ante la institución en materia de derecho de acceso a la información pública (DAIP). Los dos objetivos estratégicos se despliegan en seis objetivos específicos y estos, a su vez, en once medidas.

El primero de los objetivos específicos – Regular adecuadamente la tramitación de las reclamaciones en materia de DAIP – comprende cuatro medidas, de ellas sólo una - la Identificación y diagnóstico sobre los aspectos procedimentales necesitados de regulación, la elaboración de alternativas de regulación y la valoración del instrumento legal más adecuado – depende en exclusiva de actuaciones del Consejo. En cuanto a la segunda, – Elaboración del proyecto o propuesta de regulación –, sólo dependería de la iniciativa del CTBG si la alternativa de regulación fuese el Reglamento de Régimen Interior que tendría que ser aprobado por la Comisión de Transparencia. Respecto de las otras dos alternativas señaladas en el Plan – desarrollo reglamentario de la LTAIBG o reglamento *ad hoc* –, el Consejo sólo tiene capacidad propositiva. Por otra parte, el hecho de que, en 2021, siete años después de la entrada en vigor de la Ley, todavía no se hubiese aprobado su reglamento de desarrollo – desarrollo que todavía no se ha acometido en el momento de redactar este informe de evaluación –, cuestiona la viabilidad de este objetivo si, como se verá, esta es la opción de regulación seleccionada. Por otra parte, la mayor parte de las medidas se concentran en 2022, lo que tiene sentido dado que este objetivo actúa como requisito del cumplimiento de otros objetivos y medidas contempladas en este eje.

En cuanto al segundo de los objetivos estratégicos – Mejorar la gestión de las reclamaciones de la ciudadanía respecto del derecho de acceso a la información – la consecución del primer objetivo específico en el que se despliega – Mantener los tiempos de tramitación de las reclamaciones – parece fundamentarse en la simplificación del procedimiento de tramitación de las reclamaciones y en la incorporación de una herramienta informática de tramitación y gestión documental. Pero no tiene en cuenta otros factores como el incremento de las reclamaciones, que afecta a los tiempos de tramitación – como señala el propio Plan - si, en paralelo no se produce un incremento de personal para la resolución de las reclamaciones, personal que, como se ha señalado, requiere un periodo de aprendizaje para conseguir un desempeño adecuado. Por esta razón, las metas asociadas al cumplimiento de este objetivo – 75 o menos días en las reclamaciones contra la Administración General del Estado y 90 o menos en el caso de las presentadas contra resoluciones de comunidades autónomas y entidades locales – parecen poco realistas, teniendo en cuenta que en 2020, en promedio y para ambos tipos de reclamaciones, el tiempo medio de tramitación ya se situaba en 88 días y también, a la vista del incremento de las reclamaciones que se recoge en el gráfico 1.

En cuanto al segundo de los objetivos específicos de este eje – Mejorar el cumplimiento de las resoluciones – depende en su totalidad de actores externos: el cumplimiento de las resoluciones y la interposición – o no – de un recurso contencioso-administrativo contra estas resoluciones, depende exclusivamente de la voluntad de las organizaciones reclamadas. Por otra parte, la lógica causal subyacente a este objetivo es que la mejora de la cooperación y colaboración con las Unidades de Información y Transparencia en la Administración General del Estado y con las unidades gestoras de transparencia en los

otros niveles de la administración, puede generar efectos positivos en cuanto al cumplimiento de las reclamaciones y la disminución de la litigiosidad.

Esto no obvia que la iniciativa para mejorar estas relaciones de colaboración, no depende exclusivamente del Consejo, a lo que se añade el hecho de que este carece de potestad coercitiva para imponer el cumplimiento de sus resoluciones.

No obstante, los indicadores de medición de este objetivo están alineados con los indicadores que utiliza el Consejo General del Poder Judicial para el seguimiento de los aspectos relacionados con la calidad de la Justicia: tasa de recurso y grado de ejecución de las sentencias, que equivaldrían a la tasa de litigiosidad y al porcentaje de resoluciones para las que no consta su cumplimiento, respectivamente. Otra cuestión son las metas fijadas. Parece poco viable pensar que en cuatro años sea factible que las resoluciones de ámbito autonómico y local, para las que no consta su cumplimiento, puedan reducirse de casi el 31% – línea base que establece el Plan – a menos del 5%.

Finalmente, respecto del tercero de los objetivos específicos – Mejorar la información interna y externa sobre reclamaciones –, puede resultar cuestionable la concentración de todas las actividades en el año 2022. A los problemas señalados para los objetivos específicos anteriores, se añade, en este caso, la necesidad de contar con autorización previa de la Secretaría General de Administración Digital, para la contratación externa de herramientas de indexación y, además, la existencia de recursos financieros suficientes para abordar esta contratación.

Eje Evaluación

A este eje se vincula un objetivo estratégico y dos objetivos específicos que se despliegan, a su vez, en siete medidas.

Las mayores dificultades, desde el punto de vista del diseño, para el logro de los objetivos específicos se condensan en el segundo de ellos: Implantar un sistema oficial de certificación/acreditación del nivel de transparencia de las organizaciones públicas y privadas. El propio Plan, al describir los riesgos asociados tanto al objetivo como a las medidas, ya señala qué cuestiones pueden afectar a su logro. Por un lado, la disponibilidad de recursos humanos en el Consejo para impulsar el diseño del sistema de certificación, a lo que se añade la necesidad de cierta cualificación para el desarrollo de esta actividad. Por otra parte, nuevamente, el consenso con otros actores para el impulso de las actuaciones. El diseño del sistema de certificación se fundamenta en el consenso con órganos garantes de ámbito autonómico, a lo que se añade que su implantación depende de la existencia de certificadores de los distintos niveles de la administración dispuestos a formarse y a asumir estas tareas. Todo ello, cuestiona la viabilidad de este objetivo.

Eje Asesoramiento

Al Eje Asesoramiento se vincula un objetivo estratégico que se despliega en tres objetivos específicos y nueve medidas o actividades.

Nuevamente, los dos factores limitantes de la consecución de los objetivos se localizan en la disponibilidad de recursos humanos para asumir las tareas relativas a cada una de las actividades previstas y, en menor medida, la existencia de demanda externa de asesoramiento.

Los dos primeros objetivos específicos se orientan a la revisión y simplificación de los criterios interpretativos que desde su puesta en marcha había venido elaborando el Consejo, así como la confección de nuevos criterios y recomendaciones. El cumplimiento de ambos objetivos exige que las personas dedicadas a las tareas de evaluación y resolución de reclamaciones puedan dedicar tiempo a asumir ambas actividades, que, además, en el caso de los criterios relativos a publicidad activa, se agrupan en el año 2022.

Por otra parte, entre los dos primeros objetivos específicos, orientados ambos a la simplificación y elaboración de criterios interpretativos adaptados a la nueva estructura, se observan diferencias en cuanto las actividades que se despliegan, aunque el objetivo es el mismo, aplicado en un caso, a las obligaciones de publicidad activa y, en el otro, al derecho de acceso. Mientras las actividades vinculadas a publicidad activa parecen más relacionadas con la aplicación de la metodología de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, las relativas a derecho de acceso muestran una lógica causal más clara en relación con el objetivo que pretenden alcanzar.

En cuanto al segundo de los factores limitantes – la dependencia de demanda externa para su realización –, se localiza en el tercero de los objetivos específicos – Impulsar la labor de asesoría / consultoría de la institución –, que, en su enunciado, parece dirigirse a una pluralidad de organizaciones. Pero, a juzgar por la segunda actividad que se propone, condensa gran parte de esta actividad en la iniciativa de una sola organización, Unión Profesional, lo que parece deberse, fundamentalmente, a factores coyunturales. Respecto de esta misma actividad, también hay que señalar que la meta asociada al indicador de progreso o realización – Consultas planteadas por el grupo técnico – no se ajusta al indicador, dado que la meta no se expresa en términos cuantitativos (número de consultas, por ejemplo) sino que se asocia a un horizonte temporal: Primer semestre de 2022.

Eje Impulso

A este eje se asocia un objetivo estratégico y dos objetivos específicos que se despliegan en siete actividades o medidas.

El principal problema de diseño de este eje, se localiza en el objetivo específico “Establecer foros estables de impulso y difusión de la transparencia”. Tres de las cinco medidas en las que se despliega parecen solaparse. Por un lado, se contempla la reanudación de los coloquios de transparencia, por otro, el establecimiento de un seminario integrado por académicos con contenidos monográficos vinculados a la cultura de la transparencia y, finalmente, el establecimiento de un Foro sobre derecho de acceso de carácter multiprofesional. Dada la similitud de estas tres actividades hubiese tenido más sentido su unificación en una sola.

Al igual que en el eje Asesoramiento, también este objetivo contempla una medida específica dirigida a Unión Profesional que, además, es redundante con actividades contempladas en otros ejes, como, por ejemplo, el eje Formación.

En cuanto al segundo de los objetivos específicos “Publicar un boletín o newsletter periódico”, tal y como señala el propio Plan, su consecución depende de la suficiencia de recursos para asumir las actividades planificadas.

Eje Formación

Al eje Formación se vincula un objetivo estratégico, desplegado en cuatro objetivos específicos y un total de doce actividades.

Los dos principales factores limitantes de la consecución de los objetivos de este eje, se han señalado en el análisis general de la lógica formal del Plan: la dependencia de actores externos – todas las acciones y, por lo tanto, todos los objetivos, dependen de la demanda de terceros –. A lo que se añade el hecho de que la actividad clave para el desarrollo de las restantes es la suscripción de acuerdos o protocolos de colaboración, cuando a priori no constituyen un factor condicionante del desarrollo de las restantes actividades previstas.

Finalmente, también en este eje se contemplan actividades específicas dirigidas a Unión Profesional.

Eje Cooperación

El eje Cooperación está integrado por un objetivo estratégico, dos objetivos específicos y seis actividades.

En este eje, la primera cuestión a señalar es la inexistencia de objetivos en materia de cooperación internacional, cuando esta cuestión es nuclear para la consolidación del Consejo como institución de referencia también en el plano internacional, alcanzando, de esta manera la consecución de su Visión.

Asimismo, en este eje existen actividades dependientes de las decisiones de terceros, como, por ejemplo, la realización de proyectos o iniciativas conjuntas con los restantes órganos garantes del Estado. O la inclusión de la suscripción de acuerdos con otras entidades como elemento facilitador de la realización de las restantes actividades planificadas.

IV.3. Implementación del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.

En el periodo de evaluación (años 2022 y 2023), el Plan contempla el despliegue de un total de 76 medidas. De ellas se han implementado – en algún caso de manera parcial o

con un cierto desfase respecto de la meta temporal prevista- casi 36⁵, lo que representa un desarrollo de la implementación del Plan del 47,2%. Los Ejes Institucional y Tramitación, son los que presentan un mejor desempeño, seguidos de los ejes Impulso y Formación – con más del 40% de sus medidas implementadas. Por el contrario, los ejes Evaluación y Asesoramiento presentan un incipiente desarrollo.

Eje	Medidas 2022/2023	Implantadas	Grado de implantación
Institucional	27	18	66,7%
Tramitación	11	5,75	52,3%
Evaluación	7	1	14,3%
Asesoramiento	6	1	16,7%
Impulso	7	3	42,9%
Formación	12	5,1	42,5%
Cooperación	6	2	33,3%
Total	76	35,85	47,2%

Los factores que, en principio, pueden explicar la desigual implantación de las medidas son las ya señaladas en el análisis de la lógica formal del Plan: la concentración de muchas actividades en 2022 y la dependencia de muchas medidas planificadas de la gestión y de las decisiones de instituciones y entidades ajenas al Consejo.

Por lo que respecta al primero de ellos, de las treinta y nueve medidas para cuya implantación el Plan establece como meta el periodo 2022-2023, treinta (76,9%) se concentran en 2022, primer año de despliegue del Plan. Entre estas medidas se localizan todas aquellas relacionadas con la mejora de la dotación de recursos – humanos y financieros – del Consejo, así como la adecuación de su estructura organizativa. Como se ha venido señalando, ambas cuestiones actúan en la práctica como elementos facilitadores – u obstaculizadores, si no se implementan las medidas vinculadas – para la implantación de una parte sustancial del propio Plan.

En cuanto al segundo factor, veintiséis de las medidas a implementar en el periodo de evaluación – el 34,2% - dependen de la voluntad de actores externos al Consejo.

De hecho, si se analizan las 40 medidas no implantadas en esta fase, se evidencia que veintidós de ellas están condicionadas por la disponibilidad de recursos humanos suficientes para acometerlas y 14 adicionales, de la gestión y adopción de decisiones por parte de entidades ajenas al Consejo.

Ambos factores, explicarían la falta de implantación del 90% de las medidas no abordadas durante el periodo de evaluación.

⁵ Dado que algunas medidas se han implantado de manera parcial, su cuantificación, en términos absolutos, se ha ajustado al porcentaje de cumplimiento de la medida, por esta razón la cifra resultante es de 35,85 medidas implantadas.

Eje	Medidas no implantadas	Dependen de la disponibilidad de Recursos Humanos	%	Dependen de actores externos	%
Institucional	9	9	100,0%	0	0,0%
Tramitación	5,3	2	38,1%	3,3	62,9%
Evaluación	6	4	66,7%	2	33,3%
Asesoramiento	5	5	100,0%	0	0,0%
Impulso	4	2	50,0%	0	0,0%
Formación	6,9	0	0,0%	6,9	100,0%
Cooperación	4	0	0,0%	2	50,0%
Total	40,2	22	54,8%	14,2	35,4%

A continuación, se desarrolla, un análisis más pormenorizado del grado de implantación de las actividades previstas para la consecución de los objetivos. El análisis del grado de cumplimiento de los objetivos se analizará en el apartado correspondiente a eficacia del Plan.

Eje Institucional

Dentro del periodo de evaluación (2022-2023) el PE-CTBG contempla veintisiete medidas en este eje, de ellas se han implantado dieciocho, lo que representa un nivel de implementación de las medidas correspondientes a este eje del 66,7%. Tres de estas medidas se han implantado excediendo la meta temporal prevista.

De las medidas que tienen fijado un límite temporal de ejecución, trece (el 76,5%) se concentran en el año 2022, primer año de ejecución del Plan y momento en el que, en paralelo, debían desplegarse las medidas orientadas a la resolución de dos de los objetivos estratégicos transversales o retos estratégicos que contempla el Plan. La falta de resolución en plazo de las medidas orientadas a la mejora de la dotación de recursos humanos y de la estructura organizativa del Consejo, pueden condicionar la implementación de medidas que requieren un incremento de las personas empleadas en el mismo.

Por otra parte, tres de las medidas de este eje dependen de la gestión y de la adopción de decisiones por parte de instancias administrativas ajenas al Consejo, lo que puede condicionar su implantación real.

Las medidas que presentan un menor grado de implantación son las vinculadas al objetivo específico “Diseñar e implantar un modelo de gestión orientado a resultados”. La proporción de medidas implantadas se sitúa en el 36,4%, probablemente, porque la mayoría suponen una carga de trabajo adicional a las tareas que se desarrollan para el ejercicio de las funciones del Consejo. Esto es especialmente evidente en las medidas relacionadas con la implantación de herramientas de calidad, dado que muchas de ellas (constitución del Comité de Calidad, realización de autoevaluaciones o elaboración de planes de mejora, por ejemplo) precisan para su desarrollo de la implicación de personas

de todas las unidades del Consejo. Otro ejemplo es la elaboración del Plan de Comunicación, que requiere la incorporación de personal especializado.

Objetivo Específico: Adecuar la dotación de recursos humanos a las necesidades de la institución.			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Actualización del estudio de cargas de trabajo del CTBG	Estudio Realizado Primer trimestre de 2022	100%	Aprobado por el Comité de Dirección el 09/02/2022
Elaboración de una nueva RPT en consonancia con los resultados del estudio	Propuesta de RPT elaborada Primer trimestre de 2022	100%	Elaborada el 10/03/2022
Remisión de la RPT para su aprobación por la CECIR	Propuesta de RPT enviada para aprobación Antes de 30/04/2022	100%	Remitida el 14/03/2022
Seguimiento proactivo de la tramitación de la propuesta	Acuerdo CECIR de aprobación de la RPT De 30/04/2022 a 30/06/2022	100%	Acuerdo de fecha 31/03/2022
Convocatoria y realización pruebas selectivas	Convocatorias en BOE Segundo semestre de 2022	100%	Convocatoria publicada el 31/08/2022
Provisión de puestos e incorporación efectivos	Toma de posesión nuevos efectivos Segundo semestre de 2022	100%	Incorporación entre los meses de diciembre de 2022 y enero de 2023
Objetivo Específico: Mejorar la estructura organizativa del Consejo mediante la creación de nuevas unidades especializadas			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Revisión del Estatuto del Consejo	Revisión realizada Primer trimestre de 2022	100%	La revisión finalizó en el segundo semestre de 2022
Remisión al MPTFP de la propuesta de revisión	Publicación en el BOE del RD por el que se aprueba el Estatuto del Consejo Antes de 31/12/2022	100%	La remisión de la propuesta se produjo en marzo de 2023
Adaptación de la RPT del CTBG a la nueva estructura orgánica	Propuesta de RPT Primer trimestre de 2023	100%	
Remisión de la RPT para su aprobación por la CECIR	Propuesta remitida para aprobación Antes de 30/04/2023	100%	
Seguimiento proactivo de la tramitación de la propuesta	Aprobación CECIR Antes de 30/06/2023	100%	Aprobada el 27/04/2023
Demanda de los recursos presupuestarios necesarios para la	Presupuesto del CTBG para 2024 A partir de 30/06/2023	100%	El incremento presupuestario de ejercicio 2023 (12,5%) permitió la financiación del incremento de la RPT sin recursos adicionales

financiación de la nueva RPT			
Convocatoria y realización pruebas selectivas		Actividades a desarrollar en 2024	
Provisión de puestos e incorporación nuevos efectivos		Actividades a desarrollar en 2024	
Objetivo Específico: Diseñar e implantar un modelo de gestión orientado a resultados			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Elaboración de Planes anuales de actuación (2022-2025)	Planes anuales publicados antes de 31/01 de cada año	100%	2 planes aprobados
Seguimiento del Plan Estratégico y de los planes anuales	Informes de seguimiento publicados	100%	5 informes de seguimientos publicados
Evaluación del Plan Estratégico	Informe de evaluación intermedia publicado Informe de evaluación final publicado	Actividades previstas para los años 2024 y 2026	
Implantación de la gestión por procesos	Mapa de procesos aprobado Manual de procesos publicado Antes de 31/12/2022	0%	
Diseño del sistema de información / Cuadro de Mando	Informes publicados	0%	Aunque se ha diseñado un cuadro de mando, que se elabora mensualmente desde 2022, se trata de un instrumento de control interno de la gestión del Consejo, pero no se ha diseñado ni el sistema de información relativo a los procesos del Consejo ni el cuadro de mando para su seguimiento
Encuesta anual de clima laboral	Informe de resultados publicado	100%	Publicados los informes de resultados correspondientes a 2022 y 2023
Encuesta anual de satisfacción de usuarios	Informe de resultados publicado	0%	La encuesta de satisfacción está pendiente de un rediseño
Carta de Servicios	Carta de Servicios publicada Primer semestre de 2022	0%	Esta actividad se ha retrasado a 2025
Autoevaluaciones conforme a modelos de excelencia	Autoevaluación 2022 validada	0%	
Constitución del Comité de Calidad	Nº de reuniones celebradas Al menos 2/año	0%	
Plan de Mejora	Planes de Mejora publicados 2 planes de Mejora en el periodo 2022-2025	0%	

Certificación conforme a modelos de excelencia	N° de certificaciones obtenidas 2 certificaciones en el periodo 2022-2025	0%	
Objetivo Específico: Potenciar la proyección externa del Consejo a través de Internet.			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Elaboración de un Plan de Comunicación y Difusión de las actividades del Consejo	Plan elaborado y publicado Antes de 31/03/2022	0%	
Identificación de las posibles mejoras a introducir en la web institucional, incluida la adaptación a los estándares obligatorios de accesibilidad universal	Diagnóstico elaborado Antes de 31/12/2022	100%	Esta actividad se ha realizado en 2024
Revisión periódica de la web del Consejo	N° de revisiones realizadas sobre previstas Al menos 4/año	100%	
Actualización del Portal de Transparencia del Consejo	N° de actualizaciones realizadas sobre previstas Al menos 4/año	100%	

Eje Tramitación

Para el despliegue de los objetivos vinculados a este Eje, el PE-CTBG contempla once medidas, de ellas se han implantado seis – una de ellas de manera parcial –, lo que representa un nivel de implementación de las medidas correspondientes a este eje del 50%. De ellas, una se ha implantado excediendo la meta temporal prevista.

De las medidas que tienen fijado un límite temporal de ejecución, ocho (el 88,9%) se concentran en el año 2022, primer año de ejecución del Plan y momento en el que, en paralelo, debían desplegarse las medidas orientadas a la resolución de los objetivos estratégicos transversales o retos estratégicos que contempla. Como se ha señalado, la falta de resolución en plazo de las medidas orientadas a la mejora de la dotación de recursos humanos puede condicionar la implementación de medidas que requieren una mayor dotación de recursos humanos para su realización.

Por otra parte, en este eje, el 45,5% de las medidas depende de la gestión y de la adopción de decisiones por parte de instancias administrativas ajenas al Consejo, lo que puede condicionar su implantación. De hecho, el abordaje de la resolución de las lagunas procedimentales en el procedimiento de tramitación de las reclamaciones, depende casi en exclusiva, de actuaciones externas al Consejo, una vez constatado que el instrumento jurídicamente válido para esta regulación sería acometer el desarrollo reglamentario de la LTAIBG. Cuestión que no se ha abordado hasta la fecha. Lo mismo ocurre con las

actividades relacionadas con la cooperación con las Unidades de Información y Transparencia – el impulso de las reuniones para intensificar la colaboración con estas unidades no depende del Consejo – o con las unidades gestoras de transparencia de las Comunidades y Ciudades Autónomas y Entidades Locales.

Las medidas que presentan un menor grado de implantación son las vinculadas al objetivo específico “Regular adecuadamente la tramitación de las reclamaciones en materia de DAIP”. La proporción de medidas implantadas se sitúa en el 20%. La primera de las medidas (diagnóstico, definición de posibles alternativas para la regulación y selección del instrumento más adecuado) es la única de este grupo que depende exclusivamente de la gestión del Consejo y es la única que se ha implementado. El instrumento jurídico identificado para el abordaje de este objetivo ha sido el Reglamento de desarrollo de la LTAIBG, cuyo impulso es competencia de la Secretaría de Estado de Función Pública. Aunque inicialmente la aprobación del Reglamento de la LTAIBG estaba incluida en el IV Plan de Gobierno Abierto, lo cierto es que es una medida que decayó en la revisión intermedia de este Plan, lo que imposibilita que a corto plazo puedan abordarse las restantes medidas de cuya implantación depende la consecución de este objetivo.

El segundo grupo de medidas menos desarrolladas, son las relativas al objetivo “Mejorar la información interna y externa sobre reclamaciones”. Sólo se ha implantado una de ellas (el 33,3%), dado que la implantación del tramitador y gestor documental ha posibilitado la recopilación de información relativa a reclamaciones, complementaria del sistema de seguimiento de reclamaciones que realiza la Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno y que proporciona información para la elaboración del cuadro de mando del Consejo. Como ocurre con otras medidas, la selección del instrumento de indexación, medida de la que depende la licitación de la herramienta seleccionada, requiere que el personal dedicado a la resolución de reclamaciones pueda destinar tiempo a este tipo de actividades. Aspecto que parece cuestionable, dada la carga de trabajo que soportan las dos unidades encargadas de esta función.

Objetivo Específico: Regular adecuadamente la tramitación de las reclamaciones en materia de DAIP			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Identificación y diagnóstico sobre los aspectos procedimentales necesitados de regulación. Elaboración de alternativas de regulación. Valoración del instrumento legal más adecuado para incorporar las alternativas de regulación propuestas.	Alternativas de regulación valorada Primer trimestre de 2022	100%	El resultado de la realización de estas actividades fue que la única alternativa válida para la regulación del procedimiento de tramitación de las reclamaciones es el Reglamento de desarrollo de la LTAIBG
Elaboración del proyecto o propuesta de regulación	Proyecto o propuesta (Reglamento LTAIBG, Reglamento ad hoc,	0%	Actividad a revisar, dado que la elaboración y tramitación del proyecto de Reglamento de la LTAIBG no es competencia del CTBG sino de la Secretaría de Estado de Función Pública. El desarrollo del Reglamento, que estaba

	Reglamento interno de funcionamiento) Segundo trimestre de 2022		contemplado en el IV Plan de Gobierno Abierto, finalmente no se ha abordado
Remisión a los órganos competentes del proyecto o la propuesta	Remisión a los órganos competentes del proyecto de normas a incluir en el Reglamento de la LTAIBG, un Reglamento ad hoc o el Reglamento interno de funcionamiento Antes de 31/12/2022	0%	Actividad a revisar dado que la elaboración y tramitación del proyecto de Reglamento de la LTAIBG, no es competencia del CTBG sino de la Secretaría de Estado de Función Pública. El desarrollo del Reglamento, que estaba contemplado en el IV Plan de Gobierno Abierto, finalmente no se ha abordado
Aprobación del proyecto o la propuesta	Publicación en el BOE de la regulación Primer trimestre de 2023	0%	Actividad a revisar dado que la elaboración y tramitación del proyecto de Reglamento de la LTAIBG, no es competencia del CTBG sino de la Secretaría de Estado de Función Pública. El desarrollo del Reglamento, que estaba contemplado en el IV Plan de Gobierno Abierto, finalmente no se ha abordado
Objetivo Específico: Mantener los tiempos de tramitación de las reclamaciones			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Revisión orientada a la simplificación del proceso de reclamaciones	Proceso revisado y documentado Cuarto trimestre de 2021	100%	El proceso fue revisado y documentado para la implantación de la herramienta de tramitación de reclamaciones
Implantación de herramientas de tramitación y de gestión documental	Herramientas implantadas Primer trimestre de 2022	100%	La herramienta se implantó en abril de 2022
Objetivo Específico: Mejorar el cumplimiento de las resoluciones			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Establecimiento de mecanismos estables de cooperación con las UITs	Número de reuniones con UIT 4 anuales	75%	3 reuniones en 2022 3 reunión en 2023 Algunas de estas reuniones son de carácter bilateral
Establecimiento de mecanismos estables de cooperación con las CCAA y EELL comprendidas en el ámbito de actuación del Consejo	Número de reuniones con CCAA y EELL 8 anuales	100%	8 reuniones celebradas en 2022 11 reuniones celebradas en 2023
Objetivo Específico: Mejorar la información interna y externa sobre reclamaciones			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Selección de la herramienta de indexación	Licitación realizada Primer trimestre de 2022	0%	

Incorporación del buscador de resoluciones a la web institucional	Buscador incorporado a la web Primer semestre de 2022	0%	
Diseño de un sistema de información interno sobre reclamaciones	Sistema de información implantado Primer trimestre de 2022	100%	Sistema establecido a través de la herramienta de tramitación

Eje Evaluación

El PE-CTBG contempla el despliegue de siete medidas para la consecución de los objetivos vinculados a este eje. De ellas, se ha implantado una, lo que representa un nivel de implementación de las medidas correspondientes a este eje del 14,3%.

De las medidas que tienen fijado un límite temporal de ejecución, tres (el 75%) se concentran en el año 2022, primer año de ejecución del Plan y momento en el que, en paralelo, y como se ha señalado en relación con otros ejes, debían desplegarse las medidas orientadas a la resolución de los objetivos estratégicos transversales o retos estratégicos que contempla el Plan. Como ocurre con los restantes ejes estratégicos, la infradotación de recursos humanos actúa como un factor condicionante del desempeño de las medidas de este eje.

El desarrollo de estas medidas depende en gran medida de que las personas dedicadas a las tareas de evaluación, puedan dedicar tiempo a cometidos distintos de los propios de esta función. Esto afecta especialmente a las actividades relativas al segundo de los objetivos específicos correspondientes a este eje: “Implantar un sistema oficial de certificación/acreditación del nivel de transparencia de las organizaciones públicas y privadas” que, además, requiere de conocimientos especializados en la materia.

Por otra parte, en este eje, más de una cuarta parte de las medidas depende de la gestión y de la adopción de decisiones por parte de actores externos al Consejo, lo que puede condicionar su implantación real. Por ejemplo, la selección y formación de certificadores requiere que existan candidatos dispuestos a colaborar en las tareas de certificación y el establecimiento de líneas de coordinación con los órganos certificadores de ámbito autonómico, a su vez, implica que exista una voluntad de cooperación y colaboración por parte de todas las entidades concernidas.

Las medidas que presentan un menor grado de implantación son las vinculadas al objetivo específico “Implantar un sistema oficial de certificación/acreditación del nivel de transparencia de las organizaciones públicas y privadas”. Ninguna de las actividades se ha desarrollado, aunque que a lo largo de 2022 se mantuvieron reuniones con los órganos garantes autonómicos interesados en participar en este proyecto. Por otra parte, el diseño e implementación de este sistema de certificación se incluyó, a propuesta del CTBG, entre las medidas relativas a Transparencia contempladas en el IV Plan de Gobierno Abierto.

Ante la imposibilidad de dedicar recursos para asumir esta actividad, resultaría oportuno plantearse una alternativa relacionada con ella.

Por lo que respecta a las medidas orientadas a la revisión de MESTA y al desarrollo de una aplicación informática específica, se ha efectuado la revisión de la metodología, reexaminando los criterios y la métrica de valoración del cumplimiento de los atributos relativos a la accesibilidad y calidad de la publicación de la información obligatoria. Esta revisión se ha documentado en unas fichas individuales para cada una de las obligaciones contempladas por la LTAIBG que, en el momento de redactar este informe de evaluación, todavía no están finalizadas. En estas fichas, además de clarificar cuestiones relativas al contenido material y formal de cada una de las obligaciones, se explicita la métrica, adaptada a la revisión de la metodología para la evaluación del cumplimiento de los diferentes atributos. Por otra parte, y fuera del alcance temporal de esta evaluación intermedia, la mejora en la dotación de las aplicaciones informáticas que utiliza el Consejo ha llevado a plantear una alternativa a la contratación externa de la herramienta informática de evaluación, consistente en el desarrollo de esta herramienta con recursos propios del Consejo.

Objetivo Específico: Revisar MESTA y generar una versión actualizada -MESTA 2.0- y sus herramientas de aplicación.			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Revisión de la metodología MESTA	Revisión realizada Primer trimestre de 2022	100%	Como resultado de la revisión se han elaborado unas fichas individualizadas para cada una de las obligaciones de publicidad activa que, entre otras cuestiones, contienen la métrica aplicable para su evaluación
Licitación de la herramienta MESTA	Licitación realizada Primer trimestre de 2022	0%	Actividad a revisar dado que a partir de la implantación de office 365 se ha decidido que la herramienta se diseñe con recursos del Consejo
Incorporación de la herramienta a la web del Consejo	Aplicación publicada en web del Consejo Segundo semestre de 2022	0%	
Objetivo Específico: Implantar un sistema oficial de certificación/acreditación del nivel de transparencia de las organizaciones públicas y privadas.			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Elaboración del sistema de certificación	Sistema disponible y documentado Antes de 31/12/2023	0%	Actividad a revisar. La elaboración del sistema de certificación era una medida también contemplada en el IV Plan de Gobierno Abierto, propuesta por el Consejo que fue retirada en la revisión del Plan por la imposibilidad de asumir esta actividad con los recursos del Consejo
Selección y formación de certificadores	Número de certificadores formados 5	0%	Actividad a revisar. La elaboración del sistema de certificación era una medida también contemplada en el IV Plan de Gobierno Abierto, propuesta por el Consejo que fue retirada en la revisión del

			Plan por la imposibilidad de asumir esta actividad con los recursos del Consejo
Establecimiento de líneas de coordinación con los órganos certificadores de ámbito autonómico	Número de reuniones de coordinación celebradas Al menos 2/año	0%	Actividad a revisar. La elaboración del sistema de certificación era una medida también contemplada en el IV Plan de Gobierno Abierto, propuesta por el Consejo que fue retirada en la revisión del Plan por la imposibilidad de asumir esta actividad con los recursos del Consejo
Publicación de los resultados de las certificaciones	Porcentaje de certificaciones publicadas 100% publicadas en la web del Consejo	0%	Actividad a revisar. La elaboración del sistema de certificación era una medida también contemplada en el IV Plan de Gobierno Abierto, propuesta por el Consejo que fue retirada en la revisión del Plan por la imposibilidad de asumir esta actividad con los recursos del Consejo

Eje Asesoramiento

El PE-CTBG contempla 9 medidas relativas a este eje. La implantación de tres de ellas está prevista a lo largo del periodo de vigencia del Plan, sin que se concrete una meta temporal. Por esta razón no se han considerado para el análisis del grado de implementación del PE-CTBG, dado que nada impide que su implantación se concentre en la fase final de vigencia del Plan. De las seis medidas analizadas se ha implantado una, lo que representa un nivel de implementación de las medidas correspondientes a este eje a desarrollar en el periodo de evaluación del 16,7%.

La totalidad de las cuatro medidas que tienen fijado un límite temporal de ejecución, se concentran en el año 2022, primer año de implantación del Plan y momento en el que, como viene señalándose, en paralelo, debían desplegarse las medidas orientadas a lograr una mejora de la dotación de recursos humanos.

Por otra parte, una de las medidas de este eje depende de entidades ajenas al Consejo. Se trata de la demanda de asesoría por parte de Unión Profesional para lograr un mejor cumplimiento de la LTAIBG por parte de los Colegios Profesionales.

Las medidas que presentan un menor grado de implantación son las vinculadas a los objetivos orientados a la revisión y elaboración de criterios interpretativos.

En el caso del objetivo relativo a la revisión de la estructura y elaboración de criterios en materia de publicidad activa, no se ha abordado ninguna de las medidas contempladas, aunque es preciso señalar que se han elaborado dos borradores de criterios relativos al artículo 7.1.a de la LTAIBG, y a la nueva obligación introducida por la Ley 14/2022, de 8 de julio, de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública. Esta última exige la publicación de información estadística sobre la contratación de PYMES.

Por lo que respecta a las medidas relacionadas con este mismo objetivo, pero en relación con el derecho de acceso, no se ha desarrollado ninguna medida en el periodo 2022-2023, pero sí se ha iniciado su abordaje en 2024.

Como viene indicándose al analizar el grado de implementación de las medidas de otros ejes, la mayoría de las contempladas en este eje suponen una carga de trabajo adicional a las tareas que se desarrollan por las personas implicadas en las actividades de resolución de reclamaciones y de evaluación del cumplimiento de la LTAIBG.

Objetivo Específico: Proporcionar a MESTA 2.0. el necesario respaldo interpretativo			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Revisión de la estructura de los CI en materia de PA orientada a su simplificación	Revisión finalizada Segundo trimestre de 2022 Número de CI publicados con el nuevo formato 3 en 2022	0%	Se han elaborado dos borradores de criterios interpretativos. Uno relativo a la aplicación del artículo 7.1.a de la LTAIBG y otro a la nueva obligación introducida por la Ley 14/2022, de modificación de la Ley 19/2013, que impone la publicación semestral de información estadística sobre el porcentaje de participación en contratos adjudicados, tanto en relación con su número como en relación con su valor, de la categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas
Incorporación a los CI y a MESTA 2.0 de la nueva metodología de valoración del atributo de claridad	Número de Portales de Transparencia evaluados conforme a parámetros de usabilidad Número de organizaciones evaluadas aplicando los parámetros de claridad en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa Al menos 150/año	0%	
Elaboración de recomendaciones sobre claridad y usabilidad en materia de PA	Número de recomendaciones publicadas Al menos 3 en el periodo 2022-2025	0%	
Objetivo Específico: Proporcionar el necesario respaldo interpretativo en materia de DAIP			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Elaboración de CI en materia de DAIP	Número de CI publicados Al menos 4 en el periodo 2022-2025	0%	
Revisión de la estructura de los CI en materia de DAIP orientada a su simplificación	Revisión finalizada Primer trimestre de 2022 Porcentaje de CI en materia de DAIP publicados	0%	Esta revisión se ha iniciado en 2024, fuera del periodo de evaluación del PE-CTBG

	con el nuevo formato 100%		
Establecimiento de mecanismos de identificación de materias susceptibles de generar CI o recomendaciones en materia de DAIP a partir de fuentes externas.	Número de CI que incorporan contenidos identificados a partir de fuentes externas No cuantificable	0%	
Elaboración de recomendaciones en materia de DAIP	Número de recomendaciones publicadas Al menos 3 en el periodo 2022-2025	0%	
Objetivo Específico: Impulsar la labor de asesoría / consultoría de la institución			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Elaboración de la oferta del Consejo en materia de asesoría / consultoría	Oferta remitida órganos gestores Primer semestre de 2022	0%	
Incorporación a la oferta de una actividad de asesoría al grupo de trabajo técnico constituido en el seno de Unión Profesional (UP) para la aplicación de la normativa de transparencia a las Corporaciones de Derecho Público	Consultas planteadas por el grupo técnico Primer semestre de 2022	100%	Se han desarrollado dos actividades a solicitud de Unión Profesional en el periodo 2022-2023

Eje Impulso

Para el despliegue de los objetivos vinculados a este Eje, el PE-CTBG contempla siete medidas, de las que se han implantado tres, lo que representa un nivel de implementación de las medidas correspondientes a este eje del 42,9%. De ellas, una se ha implantado excediendo la meta temporal prevista.

De las medidas que tienen fijado un límite temporal de ejecución, una (el 100%) tenía prevista su implementación en el año 2022. Nuevamente es preciso hacer referencia a la coincidencia temporal de esta acción con las relativas a la mejora de la dotación de recursos humanos del Consejo y a los efectos que una hipotética falta de despliegue de estas medidas puede tener sobre la implementación de otras que requieren una mayor dotación de recursos humanos para su realización.

Por otra parte, en este eje, una de las medidas – la participación en actividades de difusión y sensibilización promovidas por Unión Profesional – depende, como ocurre en otros ejes, de la iniciativa de entidades ajenas al Consejo.

Las medidas que presentan un menor grado de implantación son las vinculadas al objetivo específico “Publicar un boletín o newsletter periódico”, de hecho, no se ha implantado ninguna de ellas. El factor explicativo de esta falta de implementación, es que, como en otras medidas contempladas por el Plan, su impulso depende de la posibilidad de que las personas que se dedican al desarrollo de las funciones del Consejo, puedan asumir la carga de trabajo adicional que implica la publicación de este boletín.

Por lo que respecta al grupo de medidas vinculadas al objetivo “Establecer foros estables”, el problema es, como se ha señalado en el análisis de la lógica formal del Plan, que tres de las cinco medidas, parecen solaparse. Por un lado, se plantea la reanudación de los coloquios de transparencia, actividad que había venido desarrollando el Consejo hasta el año 2020 – año en que se suspendieron por la incidencia de la pandemia -. Junto a estos coloquios se propone la organización de un seminario integrado por académicos con contenidos monográficos vinculados a la cultura de la transparencia y, además, el establecimiento de un Foro DAIP de carácter multiprofesional. En 2023 se realizaron dos actividades vinculadas a el inicio del Seminario sobre Transparencia y Acceso a Información Pública, que integran en la práctica estas tres medidas: mantienen el formato de los coloquios (mesa redonda en torno a un tema de debate), suponen el inicio de un seminario estable tanto en materia de DAIP como de publicidad activa y, finalmente cuentan con la participación de expertos con diversos perfiles profesionales (magistrados, periodistas, expertos de organizaciones pro transparencia, miembros de órganos garantes, gestores de transparencia o académicos).

Objetivo Específico: Establecer foros estables de impulso y difusión de la transparencia.			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Establecimiento de un grupo de trabajo interno para la organización, dirección y moderación de los eventos	Grupo de Trabajo constituido Primer semestre de 2022	100%	Esta actividad ha sido asumida por los responsables de las Subdirecciones de Reclamaciones, de Transparencia y Buen Gobierno, por la Unidad de Apoyo y por un Vocal-Asesor de Presidencia. Realizada con posterioridad a la meta temporal establecida
Reanudación de los coloquios de transparencia	Número de coloquios/año 2/año	0%	Esta medida se solapa con las dos siguientes.
Establecimiento de un seminario integrado por académicos con contenidos monográficos vinculados a la cultura de la transparencia	Número de sesiones realizadas 2/año	100%	A partir de 2023, se desarrollan los Seminarios sobre transparencia y acceso a la información pública. En este año se desarrollaron dos sesiones: una sobre jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de transparencia y derecho de acceso a la información y otra conmemorativa de los 10 años de entrada en vigor de la LTAIBG.
Establecimiento de un Foro DAIP de carácter multiprofesional	Número de sesiones realizadas 2/año	0%	Esta medida se solapa con la anterior

Participación en actividades de difusión y sensibilización promovidas por UP en diversos formatos (talleres, sesiones informativas, debates, coloquios etc.),	Número de sesiones realizadas 1/año	100%	En 2022, participación en unas jornadas técnicas organizadas por el Consejo General de la Abogacía Española. En 2023, participación en un taller organizado por Unión profesional sobre publicidad activa y nueva sede electrónica, en las jornadas técnicas para colegios profesionales de la Comunidad de Madrid y en el Congreso del Colegio de Abogados de Málaga
Objetivo Específico: Publicar un boletín o newsletter periódico.			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Establecimiento de un grupo de trabajo interno para la redacción del boletín	Número de actividades de difusión del boletín realizadas. Al menos 4/año	0%	
Difusión externa y política de suscripciones	Número de coloquios/año 2/año Número de suscriptores Al menos 200	0%	

Eje Formación

El PE-CTBG contempla 12 medidas relativas a este eje. Gran parte de estas medidas contemplan actividades a desarrollar de manera continua a lo largo del periodo de vigencia del Plan, sin que se concrete una meta temporal. De estas doce medidas se han implantado poco más de 5⁶, lo que representa un nivel de implementación de las medidas correspondientes a este eje a desarrollar en el periodo de evaluación, del 42,5%.

La totalidad de las cuatro medidas que tienen fijado un límite temporal de ejecución, se concentran en el año 2022, primer año de ejecución del Plan y momento en el que, como viene señalándose, en paralelo, debían desplegarse las medidas orientadas a lograr una mejora de la dotación de recursos humanos, de cuya implantación depende el desarrollo de muchas de las medidas contempladas en el Plan.

Por otra parte, todas las medidas de este eje dependen de la iniciativa de entidades ajenas al Consejo.

Las medidas que presentan un menor grado de implantación son las relacionadas con el objetivo específico “Suscribir un convenio de colaboración entre el CTBG y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)”. Sólo se ha desarrollado una de ellas, dado que la elaboración de la oferta formativa del Consejo es común no sólo a las actividades formativas derivadas del hipotético convenio con el INAP, sino que se extiende al conjunto de actividades formativas del Consejo.

⁶ El nivel de ejecución de una de estas medidas es del 12,5%.

Otra cuestión a señalar es que en los casos en los que, como paso previo a la impartición de acciones formativas, se incluía la suscripción de un convenio (por ejemplo, con el INAP o con Universidades o centros de formación) esto, como se ha señalado en la evaluación de la coherencia interna del Plan, no ha constituido un obstáculo para que el Consejo haya impartido numerosas sesiones formativas a demanda de estas instituciones.

Finalmente, una cuestión a reseñar, es que las medidas incluidas en este eje, especialmente las relativas a la impartición de formación, a diferencia de las contempladas en otros ejes, forman parte de las actuaciones que habitualmente realiza el Consejo desde que inició su actividad y, por lo tanto, no se ven tan afectadas, como otras más novedosas, por las limitaciones impuestas por la falta de recursos humanos.

Objetivo Específico: Suscribir un convenio de colaboración entre el CTBG y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Elaboración del Convenio	Borrador de convenio Enero de 2022	0%	
Elaboración de la oferta formativa en materia de transparencia	Programación realizada Primer trimestre de 2022	100%	El diseño de las acciones formativas que imparte el Consejo a demanda de Ministerios, entidades públicas y Centros de formación de empleados públicos, es la que viene ofertando en Consejo desde 2022
Grabación de los módulos formativos	Grabación de las sesiones formativas Antes de 30/06/2022	0%	
Revisión y actualización Incorporación de nuevos contenidos	Número de revisiones efectuadas Al menos 2 al año	0%	
Objetivo Específico: Realización de actividades formativas en colaboración con Colegios Profesionales y organizaciones de la sociedad civil			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Acuerdos con Universidades y Centros de Formación con fijación de cronograma y contenidos	Número de acuerdos/peticiones Al menos 2/año	0%	
Acciones formativas	Número de acciones Al menos 4/año Número alumnos por acción Al menos 7/acción	100%	2022: 12 acciones formativas 2023: 25 acciones formativas
Objetivo Específico: Realización de actividades formativas en colaboración con Colegios Profesionales y organizaciones de la sociedad civil			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	

		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Elaboración del marco colaborativo	Número de convenios y protocolos suscritos	100%	El Convenio entre el CTBG y Unión Profesional fue suscrito en 2021. Durante el periodo de evaluación este convenio estaba vigente
Acciones formativas	Número de acciones Al menos 3/año Número alumnos por acción Al menos 40/año	100%	2022: 3 actividades organizadas por CG Abogacía, Asociación Española de Fundaciones y Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) 2023: 3 actividades, organizadas por Unión Profesional, Jornadas técnicas para Colegios Profesionales y Newtral, Transparencia Internacional y Fundación Ortega-Marañón
Participación en actividades formativas promovidas por UP	Número de actividades realizadas 1/año	100%	
Objetivo Específico: Realización de cursos específicos de formación para las UIT en colaboración con la DG GP			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Elaboración de contenidos y cronograma de acuerdo con DGGP	Contenidos y cronograma Enero de 2022	0%	
Jornadas de formación	Número de jornadas Al menos 4/año Porcentaje de UITs asistentes Al menos el 60%	12,5%	2022: 1 presentación de la nueva sede electrónica del CTBG
Jornadas extraordinarias monográficas si fueran requeridas	Número de jornadas extraordinarias Al menos 1/año	0%	

Eje Cooperación

Para el despliegue de los objetivos vinculados a este Eje, el PE-CTBG contempla seis medidas, de las que se han implantado dos, lo que representa un nivel de implementación de las medidas correspondientes a este eje del 33,3%.

Por otra parte, en este eje, dos de las medidas – la puesta en marcha de proyectos conjuntos con los órganos garantes de ámbito autonómico y la subscripción de convenios con entidades de la sociedad civil– depende, como ocurre en otros ejes, de la aceptación de entidades ajenas al Consejo.

En cuanto a las medidas orientadas a la consecución del objetivo específico “Impulsar la actividad de la RCCT como foro de encuentro”, sólo se ha implantado una de ellas: la

promoción de la presencia de la Red en actividades promovidas por el Consejo. De hecho, en 2022 y 2023, las actividades que organiza el CTBG en el transcurso del Congreso Internacional de Transparencia, han contado con la presencia de diversos órganos garantes. Lo mismo ha ocurrido en 2023 con el inicio de los seminarios de Transparencia y Acceso a Información Pública.

Idéntica situación se da en relación con las medidas relacionadas con el segundo de los objetivos “Incrementar la cooperación del CTBG con las entidades de la sociedad civil especializadas”. Sólo se ha implantado una de ellas – la promoción de la presencia de estas entidades en foros o eventos impulsados por el Consejo -. Las dos sesiones del Seminario sobre Transparencia y Acceso a la Información celebradas en 2023, han contado con la presencia de representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Objetivo Específico: Impulsar la institucionalización de la RCCT como plataforma de encuentro de los órganos garantes nacionales para el análisis de las cuestiones y el impulso de los objetivos de interés común			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Promoción de la presencia institucional de la RCCT en congresos, foros o eventos	N.º de eventos en los que participa la Red Al menos 2/año	100%	Participación a instancias del CTBG en Congreso Internacional de Transparencia y en los Seminarios de Transparencia y Acceso a la Información
Puesta en marcha de proyectos o iniciativas conjuntas	Número de proyectos realizados en colaboración Al menos 1/año	0%	
Inclusión en el boletín previsto en el objetivo 5.2 de una sección de noticias de la RCCT	Porcentaje de ediciones del boletín con sección específica 100%	0%	Actividad a revisar, dado que depende de que el CTBG pueda desarrollar el objetivo de publicar un boletín o newsletter
Objetivo Específico: Incrementar la cooperación del CTBG con las entidades de la sociedad civil especializadas.			
Medidas/Actividades	Indicador/Meta	IMPLEMENTACIÓN a 31/12/2023	
		Nivel de cumplimiento	Observaciones
Participación de las entidades como expertos en las reuniones de la Comisión	Número de sesiones de la Comisión con participación de la sociedad civil Al menos 1/año	0%	
Promoción de la presencia de las entidades en congresos, foros o eventos promovidos por el Consejo	Número de eventos promovidos por el Consejo con participación de entidades Al menos 2/año	100%	Participación en los Seminarios de Transparencia y Acceso a la Información
Suscripción de convenios o protocolos de	Número de convenios o	0%	

colaboración para la realización de acciones conjuntas	protocolos suscritos Al menos 2		
--	------------------------------------	--	--

IV.2.a. Implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Como se ha indicado, el PE-CTBG establece que el seguimiento del Plan se efectúe a través del seguimiento de los planes anuales de objetivos en los que se despliega. En el periodo de evaluación se han realizado cinco informes de seguimiento con una periodicidad cuatrimestral. Estos informes se complementan con el Cuadro de Mando del Consejo, que, aunque está concebido como una herramienta interna de control de gestión, sí que incluye indicadores relativos a algunas de las medidas y objetivos específicos que contempla el Plan, especialmente, entre los correspondientes al eje Tramitación. Finalmente, también las Memorias de Actividad que anualmente elabora el Consejo, incluyen información relevante para el seguimiento de los objetivos y medidas del Plan.

Por lo que respecta a las evaluaciones previstas, el presente informe de evaluación acredita la realización de la primera de ellas: la evaluación intermedia del PE-CTBG, que se ha iniciado a finales de 2024, por lo tanto, con un cierto desfase respecto de las previsiones iniciales.

IV.3. Eficacia del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG

Aunque el PE-CTBG está en fase de ejecución en el periodo de evaluación, se ha efectuado una aproximación a su eficacia, evaluada sobre la base del grado de cumplimiento de los objetivos previstos⁷.

Como se ha indicado, el Plan contempla nueve objetivos estratégicos que se despliegan en veintiún objetivos específicos. De ellos, veinte fijan metas específicas de cumplimiento durante el periodo de evaluación.

Cinco de estos veinte objetivos, el 25%, se han alcanzado en su totalidad, otros cinco – el 25% - presentan niveles de cumplimiento de entre el 50 y el 80% y otro más ha alcanzado un cumplimiento del 33,3%.

En paralelo, en otros siete objetivos no se han producido avances y en otros dos casos, la evolución es negativa: no sólo no se ha alcanzado el objetivo, sino que los resultados obtenidos durante el periodo de evaluación, se sitúan en valores muy distantes de la meta prevista. La insuficiencia de recursos humanos explicaría la ineficacia del Plan para cinco de estos objetivos – el 50% - mientras que la dependencia de decisiones de actores externos afectaría a otros cuatro – el 40% - y otro objetivo adicional se ve afectado por la incidencia de ambos factores.

El eje estratégico que agrupa un mayor número de objetivos incumplidos es Evaluación: ninguno de los objetivos específicos vinculados a este eje ha logrado progresos en 2022 y

⁷ Dado que el objeto de evaluación es un Plan Estratégico, la evaluación de la eficacia debe focalizarse en el cumplimiento de los objetivos.

2023. En el eje Tramitación dos de los objetivos específicos evolucionan negativamente al haberse superado las metas fijadas para los tiempos de tramitación de las reclamaciones, la tasa de litigiosidad y las resoluciones para las que no consta su cumplimiento.

Los factores que pueden explicar el nivel de eficacia del Plan en cuanto al cumplimiento de los objetivos son los siguientes:

- En primer lugar, el incremento de los puestos de trabajo no se ha traducido en un aumento de la capacidad del personal de Consejo para asumir tareas adicionales a las que están vinculadas a sus funciones. Es decir, este incremento de personal, se ha absorbido en su totalidad por las actividades que habitualmente realiza el Consejo, lo que era esperable a la vista de la evolución de la carga de trabajo y del déficit de partida que presentaba el Consejo en 2021 y 2022.
- En segundo lugar, la excesiva dependencia de muchos de los objetivos de actuaciones y decisiones de organizaciones externas al Consejo, que, en algún caso, hace imposible el cumplimiento del objetivo.
- En tercer lugar, no se han cumplido las expectativas en cuanto a la demanda externa de asesoramiento, de formación especializada dirigida a las UIT o de actividades que refuercen la cooperación y colaboración entre el Consejo y los gestores de transparencia o las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.
- Finalmente, el establecimiento de metas muy ambiciosas, teniendo en cuenta el contexto en el que el Consejo desarrolla sus actividades.

Todos estos factores, junto a los que se describen a continuación para cada objetivo estratégico, apuntan a que la eficacia del Plan está limitada por su diseño, excesivamente ambicioso para las dificultades que el propio plan identifica en los diagnósticos que contiene.

Eje Actuación	Objetivos Estratégicos	Objetivos específicos	Alcanzado en 2022-2023
INSTITUCIONAL	OET 1: Adecuar los recursos y la estructura del Consejo a sus competencias y funciones	Oet 1.1: Adecuar la dotación de recursos humanos	100,0%
		Oet 1.2: Mejorar la estructura organizativa del Consejo mediante la creación de estructuras funcionales especializadas	100,0%
		Cumplimiento Objetivo Estratégico	100,0%
	OEV 1: Implantar un modelo de gestión propio basado en los procesos y orientado a resultados, a la calidad y a la mejora continua	Oev 1.1: Diseñar e implantar un modelo de gestión orientado a resultados	Sin meta en el periodo de evaluación
		Oev 1.2: Establecer un proceso continuo de revisión y mejora de la presencia del CTBG en Internet	79,0%
		Cumplimiento Objetivo Estratégico	39,25

Eje Actuación	Objetivos Estratégicos	Objetivos específicos	Alcanzado en 2022-2023
TRAMITACIÓN	OET 2: Regular el procedimiento de tramitación de las reclamaciones en materia de DAIP	Oet 2.1: Regular los aspectos del procedimiento de tramitación que requieren una normativa específica	0,0%
	Cumplimiento Objetivo Estratégico		0,0%
	OEV 2: Mejorar la gestión de las reclamaciones de la ciudadanía respecto del derecho de acceso a la información	Oev 2.1: Mantener los tiempos de tramitación de las reclamaciones	-151,3%
		Oev 2.2: Mejorar el cumplimiento de las resoluciones	-297,5%
		Oev.2.3: Mejorar la información interna y externa sobre reclamaciones	33,3%
Cumplimiento Objetivo Estratégico		-154,6%	
EVALUACIÓN	OEV 3: Mejorar la evaluación del cumplimiento de la LTAIBG	Oev 3.1: Generar e implantar MESTA 2.0	0,0%
		Oev 3.2: Implantar un sistema de certificación de la transparencia	0,0%
	Cumplimiento Objetivo Estratégico		0,0%
ASESORAMIENTO	OEV 4: Aclarar, fijar los contenidos y el alcance de las disposiciones incluidas en la Ley adoptando CI y recomendaciones en este ámbito	Oev 4.1: Proporcionar a MESTA 2.0. el necesario respaldo interpretativo	0,0%
		Oev 4.2: Proporcionar el necesario respaldo interpretativo en materia de DAIP	0,0%
		Oev 4.3: Impulsar la facultad de asesoramiento del CTBG en materia de derecho de acceso y publicidad activa	75,0%
	Cumplimiento Objetivo Estratégico		25,0%
IMPULSO	OEV 5: Impulsar la cultura de la transparencia	Oev 5.1: Establecer foros estables de debate y difusión	50,0%
		Oev 5.2: Publicar un boletín o <i>newsletter</i> periódico	0,0%
	Cumplimiento Objetivo Estratégico		33,3%
FORMACIÓN	OEV 6: Lograr un mayor conocimiento y sensibilización hacia la transparencia mediante el desarrollo de actividades formativas	Oev 6.1: Suscribir un convenio de colaboración entre el CTBG y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	0,0%
		Oev 6.2: Participar en másteres y cursos de especialización organizados por Universidades y Centros de Formación	100,0%
		Oev 6.3: Realizar actividades formativas en colaboración con Colegios Profesionales y organizaciones de la sociedad civil	100,0%
		Oev 6.4: Realizar cursos específicos de formación para las UITs en colaboración con la DG Gobernanza Pública	62,5%
	Cumplimiento Objetivo Estratégico		65,6%
COOPERACIÓN	OEV 7: Cooperar con todos los actores relacionados con la política de transparencia para garantizar su desarrollo.	Oev 7.1: Impulsar la institucionalización de la Red estatal de Consejos y Comisionados de Transparencia (RCCT) como plataforma de encuentro de los órganos garantes para el análisis de las cuestiones y el impulso de los objetivos de interés común	100,0%
		Oev 7.2: Incrementar la cooperación del CTBG con las entidades y organizaciones de la	66,7%

Eje Actuación	Objetivos Estratégicos	Objetivos específicos	Alcanzado en 2022-2023
		sociedad civil especializadas en transparencia y DAIP	
		Cumplimiento Objetivo Estratégico	83,3%

A continuación, se efectúa un análisis de la eficacia lograda en los dos primeros años de ejecución del Plan, respecto del cumplimiento de los objetivos estratégicos y de los objetivos específicos en los que se despliegan.

Objetivo Estratégico Transversal 1: Adecuación de los recursos y la estructura del Consejo a sus competencias y funciones

Este objetivo estratégico se ha cumplido en su totalidad. Dentro de la meta temporal fijada (2022), se cumplió el primero de los objetivos específicos (Adecuar la dotación de recursos humanos a las necesidades de la institución) se produjo una ampliación de la plantilla en siete dotaciones, lo que en términos relativos supone un incremento de más del 29%. La incorporación de los nuevos efectivos se produjo entre los meses de octubre de 2022 y enero de 2023.

En cuanto al segundo de los objetivos operativos en los que se despliega este objetivo estratégico (Mejorar la estructura organizativa del Consejo mediante la creación de estructuras funcionales especializadas), se ha aprobado el nuevo Estatuto del Consejo, aunque superando la fecha prevista. Inicialmente se había fijado como fecha límite el 31 de diciembre de 2023, pero la convocatoria de elecciones anticipadas en ese año, hizo que decayera esta iniciativa. No obstante, el nuevo Estatuto ha sido aprobado en agosto de 2024. La previsión del Plan es que los nuevos efectivos autorizados como consecuencia de la nueva estructura organizativa, se incorporasen al Consejo antes de finalizar 2024, por lo tanto, excediendo el periodo de evaluación. No obstante, el incremento presupuestario que se produjo en 2023 que, prácticamente, se concentró en el Capítulo I, permitió un nuevo aumento de la dotación de personal del Consejo en dos puestos de trabajo adicionales. Estos puestos fueron cubiertos en el último cuatrimestre de 2023. Por lo tanto, la mejora de la dotación de recursos humanos ha supuesto nueve puestos de trabajo adicionales.

Adecuación de los recursos y la estructura del Consejo a sus competencias y funciones						
Objetivos específicos	Indicadores	Línea Base	Meta	Alcanzado		Peso del objetivo/ indicador s/Objetivo Estratégico
				Absoluto	Porcentaje	
Oet 1.1: Adecuar la dotación de recursos humanos a las	Aprobación nueva RPT		Primer semestre de 2022	31/03/2022	100,0%	25%

necesidades de la institución	Incorporación de nuevos efectivos		Antes de 31/12/2022	Último trimestre de 2022	100,0%	25%
Oet 1.2: Mejorar la estructura organizativa del Consejo mediante la creación de nuevas unidades especializadas	Modificación del Estatuto del CTBG con incorporación de la nueva estructura		Antes de 31/12/2023	01/08/2024	100,0%	25%
	Incorporación de efectivos a los nuevos puestos		Antes de 31/12/2024			25%

Una cuestión a valorar es si este incremento de la dotación de personal del Consejo va a ser suficiente para puedan asumirse las nuevas actividades que contempla el Plan. A la vista de la evolución del volumen de reclamaciones – de 2.898 en 2022 a 3.133 en 2023, incluyendo en ambos años las reclamaciones pendientes del año anterior – y de evaluaciones de cumplimiento – de 189 en 2022 a 251 en 2023 – parece que esta mejora de la dotación de personal va a ser rápidamente absorbida por el incremento de la carga de trabajo que generan las dos principales funciones del Consejo y cuestiona la posibilidad de que este pueda cumplir los objetivos que se fundamentan en la realización de actividades diferentes a las de resolución de reclamaciones o evaluación del cumplimiento de la Ley.

Objetivo Estratégico Vertical 1: Establecimiento en el CTBG de un modelo de gestión basado en los procesos y orientado a resultados, a la calidad y a la mejora continua.

El nivel de consecución de este objetivo estratégico en el periodo de evaluación puede cuantificarse en el 39,2%. El primero de los objetivos específicos no establece metas en el periodo de evaluación. Pero a la vista de los resultados de la evaluación de la implementación del Plan, parece dudoso que pueda cumplirse. Como se ha señalado, el logro de este objetivo implica disponer de recursos suficientes para abordar las tareas asociadas a la implantación de un modelo de gestión de calidad, una formación previa para asumir la implantación de algunas de las herramientas en las que este modelo se basa y, además, en la necesidad de graduar la implantación de dichas herramientas, que deben implantarse de manera progresiva para que su consolidación esté garantizada.

Por lo que respecta al segundo de los objetivos, los resultados obtenidos se explican por la carencia de una persona responsable de comunicación en el Consejo hasta finales de 2023, lo que ha incidido, fundamentalmente, en los contenidos comunicados a través de redes sociales.

Establecimiento en el CTBG de un modelo de gestión basado en los procesos y orientado a resultados, a la calidad y a la mejora continua.					
Objetivos específicos	Indicadores	Línea Base	Meta	Alcanzado	Peso del objetivo/ indicador

				Absoluto	Porcentaje	s/Objetivo Estratégico
Oev 1.1: Diseñar e implantar un modelo de gestión orientado a resultados	Manual de Procedimientos del CTBG en página web		Sin Metas en el periodo de evaluación			50%
Oev 1.2: Establecer un proceso continuo de revisión y mejora de la presencia del CTBG en Internet.	N.º visitas anuales a la web institucional del CTBG		Al menos 400.000	599.127 en 2023	100,0%	25%
	Presencia más activa del CTBG en redes sociales (Twitter, Facebook, etc.)		Al menos 100 contenidos comunicados a través de redes sociales al año	57 en 2023	57,0%	25%

Objetivo Estratégico Transversal 2: Regular el procedimiento de tramitación de las reclamaciones en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Este objetivo no ha experimentado ningún avance en el periodo de evaluación. Por otra parte, su consecución requiere el impulso y aprobación de normas de diferente rango, que desarrollen los contenidos del artículo 24 de la LTAIBG, única referencia legal existente en la actualidad, relativa al procedimiento de tramitación de las reclamaciones.

De las tres alternativas que plantea el PE-CTBG, el Reglamento de Régimen Interior del Consejo parece carecer de suficiente rango normativo para abordar el desarrollo del artículo 24 de la LTAIBG. Por lo que respecta al desarrollo reglamentario de la LTAIBG, ya se ha señalado que, aunque su abordaje estaba previsto en el IV Plan de Gobierno Abierto, esta medida ha sido retirada en la revisión intermedia de este Plan y no parece factible que se desarrolle antes de que el PE-CTBG finalice su vigencia, si, como parece, la previsión es que se aborde una reforma de la LTAIBG. Finalmente, el impulso de un reglamento *ad hoc* para regular el procedimiento, tampoco parece factible, dado que la opción más lógica es el Reglamento de la LTAIBG, que aborde esta y otras cuestiones de la Ley, que requieren un mayor desarrollo.

Regular el procedimiento de tramitación de las reclamaciones en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública.						
Objetivos específicos / actividades	Indicadores	Línea Base	Meta	Alcanzado		Peso del objetivo/ indicador s/Objetivo Estratégico
				Absoluto	Porcentaje	
Oet 2.1: Regular adecuadamente la tramitación de las reclamaciones en materia de DAIP	Nueva regulación		Antes de 31/12/2022	0,0	0,0%	100%

Existen dudas razonables de que este objetivo pueda alcanzarse en el periodo de vigencia del Plan, objetivo que, además, depende, básicamente, de la iniciativa de actores ajenos al Consejo.

Objetivo Estratégico Vertical 2: Mejorar la gestión de las reclamaciones de la ciudadanía respecto del derecho de acceso a la información.

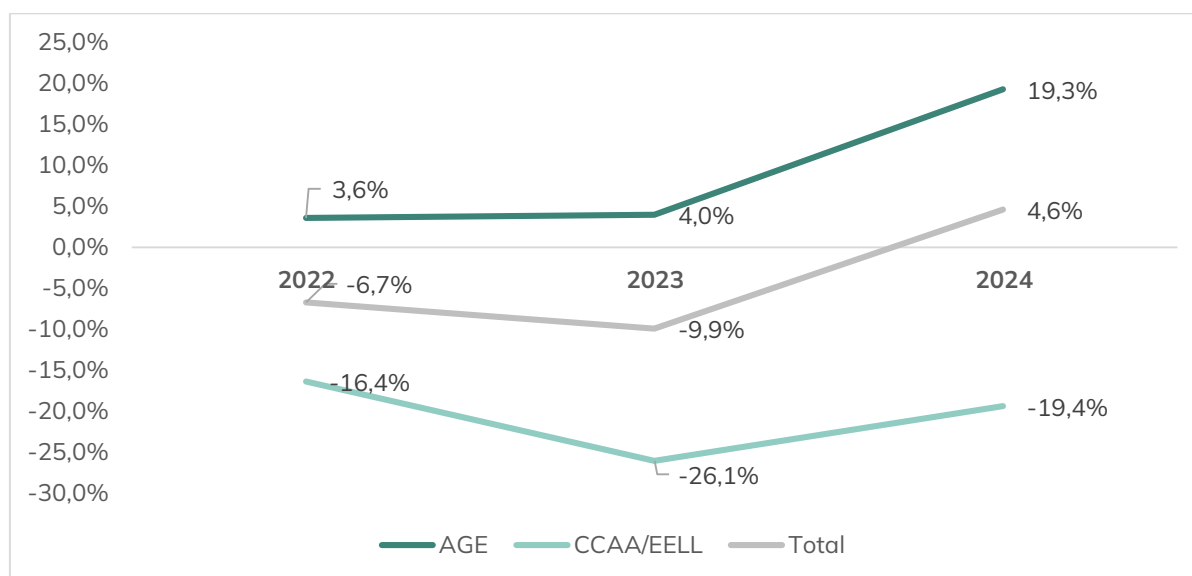
El nivel de cumplimiento de este objetivo estratégico se sitúa en el -154,6%. Este cumplimiento negativo se debe a la superación de la meta establecida para la tramitación de las reclamaciones en los tres niveles de la administración, así como de las determinadas para la proporción de las reclamaciones para las que no consta su cumplimiento y para la tasa de litigiosidad. Por otra parte, tampoco se ha avanzado en el cumplimiento del tercero de los objetivos específicos.

En el primero de estos objetivos – mantener los tiempos de tramitación de las reclamaciones – las metas fijadas son muy ambiciosas: una reducción de 15 días sobre el plazo legal en el caso de la Administración General del Estado y, para las administraciones autonómicas y locales, el cumplimiento del plazo legal, lo que suponía una reducción de 28 días sobre la línea base. Estas metas han sido sobrepasadas tanto en el año de elaboración del Plan como en los dos años que corresponden al periodo de evaluación. Los factores que explican estos resultados son, como se viene señalando, la evolución del número de reclamaciones junto a la insuficiencia de personal para asumir la carga de trabajo derivada de estas reclamaciones.

Como se ha señalado, en 2021 el Consejo recibió 2.245 reclamaciones. En los años posteriores la evolución es negativa, pero esta disminución se explica por la puesta en marcha de los órganos garantes de las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla La Mancha, porque las reclamaciones contra la Administración General del Estado continúan su línea ascendente. En 2024⁸ el crecimiento vuelve a ser positivo por el peso de las reclamaciones de ámbito estatal.

⁸ Se ha incluido información para el año 2024, para valorar la viabilidad de este objetivo durante el periodo de vigencia del Plan

Gráfico 2 Crecimiento interanual de las reclamaciones entradas en el Consejo durante el periodo de evaluación.



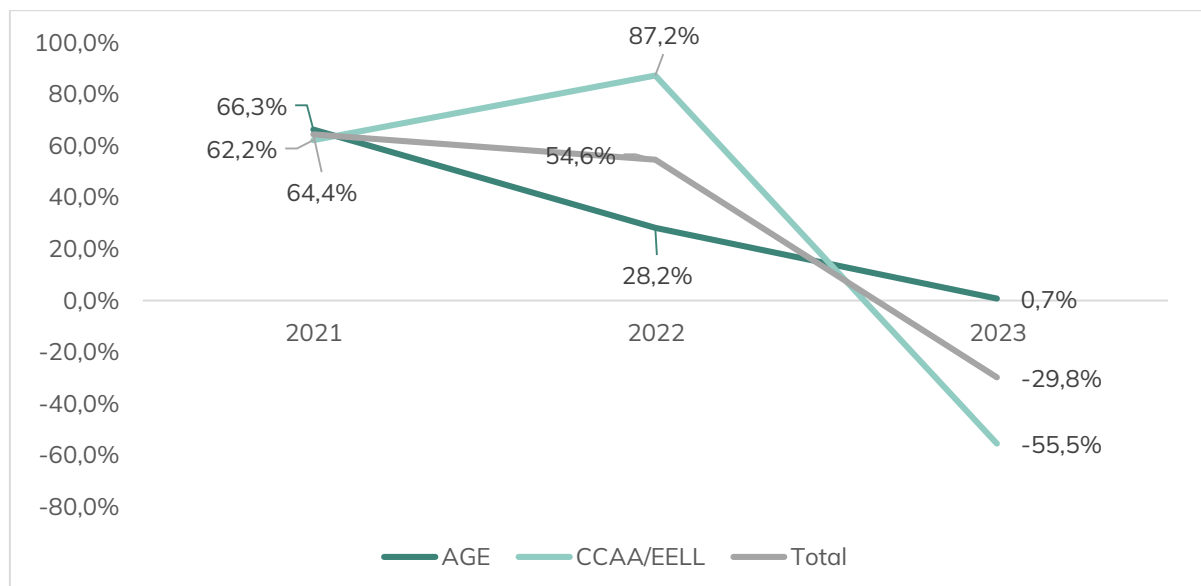
En el mismo periodo de tiempo, el personal técnico disponible para la tramitación de las reclamaciones – incluyendo a los responsables de las dos unidades tramitadoras – pasó de cinco a nueve técnicos. A pesar de este incremento, se dan dos circunstancias que apuntan a su insuficiencia para asumir toda la carga de trabajo generada en reclamaciones y que explicarían el incumplimiento de las metas establecidas para los tiempos de tramitación.

En primer lugar, en 2022, a lo largo del año, se redujo la plantilla de personal técnico para la resolución de las reclamaciones por la salida de tres de sus integrantes hacia otros destinos. Aunque también se redujo el número de nuevas reclamaciones de ámbito autonómico y local, lo cierto es que la carga de trabajo total (nuevas reclamaciones más reclamaciones pendientes de tramitación del año 2021) se incrementó en el 27,7%, dado que el número de reclamaciones a tramitar por técnico pasó de 546,8 en 2021 – cifra ya de por sí muy elevada – a 698,3 en 2022. En el caso de las reclamaciones de la Administración General del Estado, este incremento alcanzó más del 39%. La incorporación de personal en 2023 junto a la disminución de las nuevas reclamaciones de ámbito autonómico y local, implicó una disminución de la carga de trabajo por técnico, que se situó, en este año, en 347,7 reclamaciones por técnico y año, cifra que sigue siendo muy elevada.

La insuficiencia de los recursos disponibles para la tramitación de las reclamaciones, a la vista de las cargas de trabajo existentes, produjo un segundo efecto: el incremento de las reclamaciones pendientes de tramitación a final de cada año. Ya en 2021, se observa un incremento de las reclamaciones pendientes: en 2021 quedaron pendientes de tramitación 804 reclamaciones frente a las 489 del año 2020, un incremento del 64,4%. En 2022 este incremento continúa, aumentando casi el 55% respecto del año anterior. En 2023, cambia la tendencia, fundamentalmente por la drástica reducción tanto de las reclamaciones pendientes como de las nuevas reclamaciones de ámbito autonómico y local, aunque a

final de este año se contabilizaban 873 reclamaciones pendientes de tramitación. Entre 2020 y 2023 las reclamaciones pendientes aumentaron el 78,5%.

Gráfico 3: Evolución de las reclamaciones pendientes de tramitación a final de cada año en el periodo de evaluación.



En definitiva, el incremento de la carga de trabajo, derivada en gran medida del aumento de las reclamaciones pendientes de tramitación al final de cada año, que no se ha compensado por el aumento de la plantilla de técnicos dedicados a la resolución de reclamaciones – como se ha señalado, es necesario un periodo de aprendizaje para alcanzar un desempeño óptimo –, ha impedido el cumplimiento de este objetivo. Aunque en 2024, las reclamaciones pendientes se han estabilizado en el ámbito de la Administración del Estado, las nuevas reclamaciones han aumentado un 19% respecto de 2023. Esto junto al mantenimiento de la misma plantilla hace dudar de que la meta establecida para los tiempos de tramitación pueda cumplirse en el periodo de vigencia del Plan, a pesar de la mejoría que se constata en 2024. La situación contraria puede darse en el caso de las reclamaciones de ámbito autonómico y local, que aunque ha mantenido la misma plantilla, en 2024 ha visto reducidas las nuevas reclamaciones en más del 19% y en el 41% las reclamaciones pendientes de tramitación.

En cuanto al segundo de los objetivos específicos – Mejorar el cumplimiento de las resoluciones –, como se ha indicado en la evaluación del diseño del Plan, su consecución depende de actores externos al Consejo. También para este objetivo se establecen metas muy ambiciosas. Por ejemplo, la proporción de resoluciones para las que no consta su cumplimiento, ascendía en 2021 (línea base) y en el ámbito de las administraciones autonómicas y locales, al 24,2%, por lo que la fijación de una meta del 5% parece poco realista. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la mayoría de estas reclamaciones se presentan contra ayuntamientos de poca entidad demográfica y que carecen de recursos suficientes, tanto para la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública

que reciben, como para el cumplimiento de las resoluciones del Consejo. Previsiblemente, este déficit de recursos va a continuar a lo largo de la vigencia del Plan.

Una situación similar se da en relación con las tasas de litigiosidad. En este caso en relación con la evolución de los recursos contencioso-administrativos contra resoluciones de ámbito estatal. En 2021 (línea base) la tasa de litigiosidad contra estas resoluciones se situaba en el 9,1%, lo que hace poco plausible que se pueda alcanzar la meta del 1%. De hecho, aunque en 2023 esta tasa disminuyó respecto de la línea base, se situó en el 7,1%, por lo que se trata de una cifra muy alejada de las previsiones del Plan.

Además de la cuantificación poco realista de las metas previstas, existen dos factores adicionales que pueden condicionar el cumplimiento de este objetivo: el hecho de que no se haya abordado – ni previsiblemente se vaya a abordar en los próximos años – el desarrollo del procedimiento de tramitación de las reclamaciones y que los gestores de transparencia de ámbito estatal y autonómico, no hayan generado la demanda prevista de reuniones de coordinación y colaboración y de formación en materia de derecho de acceso.

Todos estos factores cuestionan la posibilidad de que se alcancen las metas previstas para los dos indicadores que miden el grado de logro de este objetivo

Finalmente, en relación con el tercero de los objetivos específicos – Mejorar la información interna y externa sobre reclamaciones – sólo se ha alcanzado el 100% de cumplimiento respecto de uno de los tres indicadores que miden su consecución – la implantación de un sistema de información – sin embargo, no se han producido avances respecto de la creación de un buscador de resoluciones. Nuevamente, la carencia de recursos humanos puede explicar esta falta de progreso.

Mejorar la gestión de las reclamaciones de la ciudadanía en materia de DAIP						
Objetivos específicos / actividades	Indicadores	Línea Base	Meta	Alcanzado		Peso del objetivo/ indicador s/Objetivo Estratégico
				Absoluto	Porcentaje	
Oev 2.1: Mantener los tiempos de tramitación de las reclamaciones	Tiempo medio de tramitación de las reclamaciones	AGE 2020: 75 días	=<75 días	200,20	-166,9%	11,1%
		Administraciones Territoriales 2020: 108 días	=<90 días	212,10	-135,7%	11,1%
Oev 2.2: Mejorar el cumplimiento de las resoluciones	Porcentaje de resoluciones para las que no consta su cumplimiento	13,9% (AGE)	< 5%	7,10	-42,0%	11,1%
		30,7% (CCAA/EELL)	< 5%	38,40	-660,0%	11,1%
		5,1% (AGE)	< 1%	7,40	-540,0%	11,1%

	Tasa de litigiosidad ⁹	1,6% (CCAA/EELL)	< 1%	1,40	60,0%	11,1%
Oev 2.3: Mejorar la información interna y externa sobre reclamaciones	Tesoro o index implantado		Antes de 31/12/2022	0	0,0%	11,1%
	Buscador de resoluciones integrado en web institucional		Antes de 31/12/2022	0	0,0%	11,1%
	Sistema de Información implantado		Antes de 31/12/2022	Abril de 2022	100,0%	11,1%

Objetivo Estratégico Vertical 3: Mejorar la evaluación del cumplimiento de la LTAIBG.

Tampoco se han producido avances en este objetivo. Respecto del primero de los objetivos específicos - Generar e implantar MESTA 2.0 -, como se ha señalado en el apartado relativo a la evaluación de la implementación, se ha optado por una solución alternativa a la prevista en el Plan, que está implementándose en el momento de redactar este informe. Por lo tanto, no se ha cumplido la meta prevista.

Por lo que respecta al segundo objetivo específico, no parece que sea abordable, al menos, durante la vigencia del Plan en los términos en los que está definido

No parece realista mantener el segundo de los objetivos específicos que integran este objetivo estratégico, en los términos en los que se estableció en su momento.

Mejorar la evaluación del cumplimiento de la LTAIBG.						
Objetivos específicos / actividades	Indicadores	Línea Base	Meta	Alcanzado		Peso del objetivo/ indicador s/Objetivo Estratégico
				Absoluto	Porcentaje	
Oev 3.1: Generar e implantar MESTA 2.0	MESTA 2.0 disponible en la web del Consejo		Antes de 31/12/2023	0,0	0,0%	50%
Oev 3.2: Implantar un sistema oficial de certificación/acreditación del nivel de transparencia de las organizaciones públicas y privadas.	Diseño del sistema de certificación finalizado		Antes de 31/12/2023	0,0	0,0%	25%
	N.º de solicitudes de certificación recibidas		10 organizaciones pertenecientes al ámbito competencial del CTBG en 2024	0,0	0,0%	25%

⁹ Referida a la litigiosidad de las administraciones públicas. No se contabilizan, por lo tanto, los recursos contencioso-administrativos interpuestos por entidades privadas o corporaciones de derecho público

Objetivo Estratégico Vertical 4: Aclarar, fijar los contenidos y el alcance de las disposiciones incluidas en la LTAIBG adoptando CI y recomendaciones en este sentido.

El nivel de logro de este objetivo estratégico se sitúa en el 25%. Dos de los objetivos específicos en los que se despliega no han avanzado durante el periodo de evaluación. Aunque se han desarrollado algunas de las actividades necesarias para la consecución de los objetivos relativos a la elaboración de criterios interpretativos en materia de publicidad activa y de derecho de acceso – en este último caso, más allá del periodo de evaluación–, lo cierto es que no se han publicado nuevos criterios interpretativos.

En el primer caso, un factor que contribuye a explicar la falta de eficacia es el hecho de que la meta fijada para su cumplimiento se circunscriba a 2022. Y en ambos, como viene siendo habitual, es la necesidad de que la plantilla disponible en el ámbito de la evaluación y la resolución de reclamaciones disponga de tiempo para abordar este tipo de tareas, lo que, a la vista de las evidencias obtenidas, parece más que dudoso.

En cuanto al tercero de los objetivos específicos, se ha cumplido en el 75%, dado que en 2022 y 2023, se han mantenido sesiones tanto con Unión Profesional como con diferentes Ministerios y organizaciones públicas y privadas, orientadas a la mejora del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Por otra parte, el cumplimiento de este objetivo depende de la demanda de asesoramiento por parte de organizaciones externas al Consejo.

A la vista de lo ocurrido durante la primera fase de la vigencia del PE-CTBG, no parece factible que puedan alcanzarse las metas fijadas en el Plan respecto de la elaboración de nuevos criterios interpretativos. También parece excesiva la meta fijada para el tercero de los objetivos, a la vista de la demanda real de asesoramiento en los dos años evaluados.

Aclarar, fijar los contenidos y el alcance de las disposiciones incluidas en la LTAIBG adoptando CI y recomendaciones en este sentido						
Objetivos específicos / actividades	Indicadores	Línea Base	Meta	Alcanzado		Peso del objetivo/ indicador s/Objetivo Estratégico
				Absoluto	Porcentaje	
Oev 4.1: Proporcionar a MESTA 2.0. el necesario respaldo interpretativo	Número de Criterios Interpretativos sobre Publicidad activa publicados	2 (2019)	3 en 2022	0,0	0,0%	33,3%
Oev 4.2: Proporcionar el necesario respaldo interpretativo en materia de Derecho de Acceso	Número de Criterio Interpretativos publicados	1 (2020)	Al menos 4 CI y 3 recomendaciones (2022-2025)	0,0	0,0%	33,3%

Oev 4.3: Impulsar la consultoría / asesoría del CTBG en materia de Derecho de Acceso y Publicidad Activa	Número de asesorías / consultorías realizadas		Al menos 4 al año	6	75,0%	33,3%
--	---	--	-------------------	---	-------	-------

Objetivo Estratégico Vertical 5: Impulsar la cultura de la transparencia.

El grado de avance de este objetivo puede cifrarse en el 33,3%. Respecto del primero de los objetivos específicos – Establecer foros estables –, el factor que explica el nivel de cumplimiento alcanzado, 50,0%, es el diseño del propio objetivo. Como se ha señalado en la evaluación de la coherencia interna del Plan, este objetivo se despliega en tres medidas que claramente se solapan y a ello se añade, que, nuevamente, el segundo de los indicadores establecidos depende de la colaboración de actores externos. Este indicador, además, tiene efectos negativos respecto de la consecución del objetivo, dado que, aunque se han iniciado los seminarios de Transparencia y acceso a la información y se ha superado la meta de asistentes a cada una de las sesiones – y por lo tanto puede considerarse cumplido –, sin embargo, el objetivo sólo se cumple el 50% como consecuencia de que respecto del segundo indicador no se hayan producido avances.

En cuanto al segundo de los objetivos específicos – Publicar un boletín o newsletter periódico – tampoco ha habido progresos. Como en otros casos, su cumplimiento implica la liberación de tiempo de trabajo de las actividades de evaluación y resolución de reclamaciones, lo que plantea dudas en cuanto a su factibilidad.

En resumen, la eficacia de este objetivo estratégico está condicionada por su diseño y además, por la viabilidad de dedicar personas a las actividades en las que se despliega. Existen dudas razonables de que el segundo de los objetivos específicos pueda abordarse durante el periodo de vigencia del Plan.

Impulsar la cultura de la transparencia.						
Objetivos específicos / actividades	Indicadores	Línea Base	Meta	Alcanzado		Peso del objetivo/ indicador s/Objetivo Estratégico
				Absoluto	Porcentaje	
Oev 5.1: Establecer foros estables	Número de asistentes		Al menos 10 personas	> 40 personas/ sesión	100,0	33,3%
	Número de publicaciones realizadas a partir de los resultados de los Foros		Al menos 1/año	0	0,0%	33,3%

Oev 5.2: Publicar un boletín o newsletter periódico.	Número de boletines publicados		Al menos 2/año	0	0,0%	33,3%
---	--------------------------------	--	----------------	---	------	-------

Objetivo Estratégico Vertical 6: Lograr un mayor conocimiento y sensibilización hacia la transparencia mediante el desarrollo de actividades formativas.

Este objetivo ha alcanzado un 65,6% de cumplimiento. Este nivel de cumplimiento se explica por la inexistencia de avances respecto del primero de los objetivos específicos y por una demanda de formación específica para las Unidades de Información y Transparencia muy inferior a la estimada por el Plan. Una vez más, se ponen de manifiesto las dificultades que implica la fijación de objetivos que dependen de decisiones externas.

Se han cumplido las previsiones en cuanto a la impartición de las sesiones formativas contempladas en los objetivos específicos 6.2 y 6.3, actividades que, por otra parte, ha venido desarrollando el Consejo a lo largo de los años.

En cuanto al primero de los objetivos específicos – Suscribir un convenio de colaboración con el INAP – orientado a crear una oferta formativa suficiente en materia de transparencia, como se ha indicado, no ha experimentado ningún progreso durante el periodo de evaluación, lo que hace dudar de que en los años 2024 y 2025 puedan conseguirse avances significativos.

Este objetivo ha alcanzado buenos niveles de cumplimiento en aquellos aspectos vinculados a actividades que a lo largo de los años ha realizado el Consejo. A la vista de los avances en relación con el primero y último de los objetivos específicos, no parece viable que puedan cumplirse en su totalidad durante la vigencia del Plan.

Lograr un mayor conocimiento y sensibilización hacia la transparencia mediante el desarrollo de actividades formativas.						
Objetivos específicos / actividades	Indicadores	Línea Base	Meta	Alcanzado		Peso del objetivo/ indicador s/Objetivo Estratégico
				Absoluto	Porcentaje	
Oev 6.1: Suscribir un convenio de colaboración con el INAP	Número de cursos impartidos al amparo del convenio		Al menos 4/año	0	0,0%	12,5%
	Número de alumnos formados		Al menos 240/año	0	0,0%	12,5%
Oev 6.2: Participar en másteres y cursos	Número de másteres y cursos con		Al menos 2/año	37	100,0%	12,5%

organizados por Universidades y Centros de Formación	participación CTBG					
	Número de alumnos		Al menos 30/año	30	100,0%	12,5%
Oev 6.3; Realización de actividades formativas en colaboración con Colegios Profesionales y organizaciones de la sociedad civil	Número de actividades	3 (2021)	Al menos 4/año	8	100,00%	12,5%
	Número de asistentes		Al menos 7/acción	> 7	100,00%	12,5%
Oev 6.4: Realizar jornadas específicas de formación para las UIT en colaboración con la DGGP	Número de cursos impartidos		Al menos 4/año	1	25,0%	12,5%
	Porcentaje de UIT asistentes		Al menos 80 %	> 80,0	100,0%	12,5%

Objetivo Estratégico Vertical 7: Cooperar con todos los actores relacionados con la política de transparencia para garantizar su desarrollo.

El grado de cumplimiento de este objetivo se sitúa en el 83,3%. Se ha cumplido la totalidad del objetivo específico relativo al impulso de la actividad de la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia, instrumento informal de cooperación entre los órganos garantes del Estado, mientras que respecto del segundo objetivo específico – Incrementar la cooperación del CTBG con las entidades de la sociedad civil especializadas –, se han alcanzado dos tercios de las previsiones.

El cumplimiento de este segundo objetivo específico depende, en gran medida, del impulso de los seminarios sobre transparencia y acceso a la información, que se iniciaron en 2023, por lo que es previsible que a partir de este año alcance un cumplimiento del 100%

Cooperar con todos los actores relacionados con la política de transparencia para garantizar su desarrollo.						
Objetivos específicos / actividades	Indicadores	Línea Base	Meta	Alcanzado		Peso del objetivo/ indicador s/Objetivo Estratégico
				Absoluto	Porcentaje	

Oev 7.1: Impulsar la actividad de la RCCT como foro de encuentro	Número de reuniones celebradas		Al menos 2 reuniones/año	4	100,0%	50,0%
Oev 7.2: Incrementar la cooperación del CTBG con las entidades de la sociedad civil especializadas.	Número de actividades		Al menos 3 reuniones/año	2	66,7%	50,0%

IV. Conclusiones y recomendaciones

V.1. Sobre la pertinencia del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.

El PE-CTBG, es un Plan pertinente porque posibilita la orientación de la gestión del Consejo a resultados, adapta su estrategia a los cambios en el contexto en el que se desenvuelve, aborda los principales problemas que, desde su puesta en marcha, habían limitado el pleno cumplimiento de sus funciones y también, se orienta a solventar los efectos de estos problemas. Sin embargo, aunque los objetivos estratégicos y específicos están alineados con las cuestiones señaladas, las actuaciones dirigidas a lograr la Visión del Consejo como institución de referencia en Transparencia, tienen un peso excesivo en el conjunto del Plan, muy superior al correspondiente al cumplimiento de su Misión, es decir, al cumplimiento de sus funciones.

La sistematización de las actividades de planificación en las organizaciones públicas actúa como un elemento facilitador de la reorientación de estas organizaciones a resultados, lo que, a su vez, constituye una exigencia para lograr una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.

El CTBG es un órgano garante del cumplimiento de la LTAIBG, tanto del ejercicio del derecho de los ciudadanos a acceder a información pública como del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que impone la Ley. Se configura, por lo tanto, como una institución claramente vinculada a garantizar la rendición de cuentas por parte de gobiernos y administraciones. Desde esta perspectiva, si la orientación de las organizaciones públicas a resultados es esencial, lo es más en instituciones como el CTBG, porque la implantación de herramientas que faciliten la rendición de cuentas promueve la confianza de la ciudadanía en la propia institución y su legitimación social. Desde este punto de vista, la decisión adoptada por el CTBG de elaborar un Plan Estratégico, que, por otra parte, da continuidad a la actividad planificadora del Consejo, es claramente pertinente.

Por otra parte, la evolución del contexto en el que el CTBG desarrolla sus actividades, también aconsejaba la elaboración de una nueva estrategia orientada al cumplimiento de la Misión y Visión de la institución.

El Plan identifica claramente los problemas a los que debe dar respuesta. Además, describe los principales efectos que los problemas identificados generan sobre la institución. Y a partir de este análisis, fija los objetivos que pretende alcanzar. De ellos, dos se orientan a la resolución de dichos problemas, y la mayoría del resto se dirigen a eliminar los efectos que estos problemas producen. Efectos que, por otra parte, han limitado desde el inicio su capacidad para desarrollar plenamente sus competencias y funciones. Estas limitaciones persistían en el momento de redacción del Plan y han continuado durante su ejecución.

Sin embargo, su orientación general parece estar más dirigida al cumplimiento de su Visión sin que en paralelo, al parecer, se haya tenido en cuenta, la permanencia de los obstáculos que impedían al Consejo un desempeño óptimo en el cumplimiento de sus funciones. Este enfoque, que se materializa en el propio diseño del Plan, puede condicionar la viabilidad de su implementación y su eficacia en cuanto al cumplimiento de sus objetivos.

V.2. Sobre la coherencia interna del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.

El PE-CTBG, es un Plan correctamente estructurado. Partiendo de un diagnóstico de la situación del Consejo, se propone un conjunto de objetivos estratégicos, que además de resolver los problemas identificados, dirige a la institución hacia nuevas metas que la consoliden como una institución de referencia en el ámbito nacional e internacional. También se identifican los riesgos asociados al cumplimiento de algunos de estos objetivos. Existen hipótesis de intervención explícitas y desde el punto de vista formal, se trata de un Plan correctamente desplegado.

En cuanto a la lógica causal del Plan, las principales hipótesis de intervención, orientadas a la resolución de los problemas que se pretenden resolver, están bien construidas. Lo mismo ocurre con otras hipótesis de intervención que se deducen de los contenidos del Plan.

Sin embargo, las relaciones de causalidad en la cadena de resultados (medidas-productos-resultados) definida para algunos objetivos específicos no está tan clara.

Recomendación Primera:

Debería efectuarse una revisión de la lógica subyacente a la relación entre medidas previstas, productos y resultados correspondientes a algunos de los objetivos específicos del Plan, especialmente, en los vinculados a los Ejes Formación y Cooperación.

Desde el punto de vista formal el Plan presenta un despliegue adecuado: fija un conjunto de objetivos estratégicos, que se operativizan a través de objetivos específicos y estos, a

su vez, definen las actividades necesarias para su consecución. Se han diseñado indicadores para medir el grado de avance de los objetivos específicos y de las medidas que contempla. También se incluyen, cuando procede, líneas base y se establecen las metas a alcanzar.

Una cuestión a reseñar, poco frecuente en los instrumentos de planificación, es la identificación de los riesgos asociados a algunos de los objetivos y medidas previstas, generalmente en relación con aquellas actividades respecto de las que el Consejo sólo tiene capacidad propositiva.

El problema es el peso de estas actividades y, en consecuencia, de los objetivos a los que se vinculan, tienen sobre el conjunto de medidas y objetivos del Plan: el 38,5% de las medidas y el 57% de los objetivos específicos dependen para su consecución, de la actuación de actores externos al Consejo, lo que implica que existan limitaciones, desde el diseño, para su cumplimiento.

Otra cuestión derivada del diseño que puede afectar a la eficacia del Plan, es la excesiva concentración de actividades durante su primer año de vigencia. Estas actividades, según se prevé, deben desarrollarse en paralelo a las actuaciones dirigidas a la mejora de la dotación de recursos humanos del Consejo, que actúa como un elemento facilitador de la implementación del Plan y, en consecuencia, del logro de sus objetivos. El hecho de que ambos tipos de medidas deban implementarse simultáneamente genera dudas en cuanto a la viabilidad de las que se fundamentan en la disponibilidad de más personas para su realización. Por otra parte, aunque el Plan parte de la hipótesis de que un incremento de la plantilla va a posibilitar el desarrollo de nuevas actividades no emprendidas durante sus primeros años de funcionamiento, no ha previsto la eventualidad de que este incremento sea insuficiente para asumir la carga de trabajo adicional que implican estas actividades.

Otro aspecto del diseño a considerar, es el establecimiento de metas muy ambiciosas teniendo en cuenta la situación de partida en el momento de su elaboración. Y a ello se añaden otro tipo de cuestiones, también relevantes como defectos en el diseño de algunas medidas, el diseño de indicadores y la fijación de metas que no son coherentes con la actividad que pretenden medir. También se echan en falta indicadores que posibiliten la evaluación de los logros, no sólo sobre la base de la demanda de actores externos al Consejo, sino en términos de la capacidad de respuesta del Consejo para satisfacerlas.

Recomendación Segunda:

Debería abordarse una revisión del Plan a partir de la experiencia acumulada a lo largo del tiempo en que viene implementándose y, especialmente, a partir de las evidencias obtenidas en la evaluación de su diseño, implementación y eficacia.

Esta revisión, además de subsanar los defectos formales que se han señalado, debería efectuar un análisis que permita priorizar aquellos objetivos que son factibles, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y la evolución de la carga de trabajo que estos recursos han de soportar y, también, por la existencia de evidencias que cuestionen su viabilidad.

Por otra parte, deberían diseñarse indicadores que midan los avances conseguidos cuando estos dependen exclusivamente de las iniciativas y gestión del Consejo, especialmente en aquellos objetivos para cuyo logro, solo tiene capacidad propositiva.

Finalmente, debería efectuarse una revisión de las metas establecidas para la implementación de las actividades y la consecución de los objetivos, metas que, en algunos casos, son muy ambiciosas y poco realistas.

V.3. Sobre la implementación del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.

El grado de ejecución del Plan, durante el periodo de evaluación, puede situarse en más del 47% de las medidas que contempla, lo que *a priori*, puede considerarse un buen nivel de ejecución. El problema es que existen notables diferencias entre los diferentes ejes en los que se estructura. Estas diferencias son imputables a los dos factores cuya revisión se ha recomendado en las conclusiones relativas al diseño del Plan: la evaluación de la implementación evidencia que no se ha cumplido la hipótesis de que una mejora de la plantilla iba a permitir asumir nuevas actividades y, por otra parte, también refleja la falta de iniciativa de actores externos en cuanto al despliegue de medidas que dependen exclusivamente de dicha iniciativa.

Mientras los Ejes Evaluación y Asesoramiento, presentan un nivel de ejecución del 14,3 y del 16,7%, respectivamente, el eje Institucional ha desplegado dos tercios de las medidas previstas y el eje Tramitación más del 52%.

En general, la falta de implantación de las medidas se explica por los factores señalados en la evaluación de diseño del Plan: concentración de numerosas actividades en el primer año de ejecución del Plan, dependencia de la decisión de entidades externas al Consejo e incumplimiento de las previsiones en cuanto a la liberación de tiempo para la asunción de tareas adicionales a las correspondientes al ejercicio de sus funciones.

De hecho, casi el 55% de las medidas no implantadas dependen para su ejecución de la suficiencia de recursos humanos y un 35,4% adicional, de que instituciones y entidades ajenas, adopten las decisiones necesarias para su realización.

Un elemento añadido, que viene señalándose, es la concentración de gran parte de las medidas en los dos primeros años de ejecución del Plan, sobre todo en el primero de ellos, a lo que se añade la previsión de que medidas dependientes de la realización de otras que actúan como “acciones llave” se ejecuten simultáneamente. Casi el 47% de las medidas que contempla el Plan deberían implementarse en 2022-2023 y, de estas, la mayoría - el 76,9% - tiene prevista su ejecución en 2022.

Recomendación tercera:

Las evidencias obtenidas a partir de la evaluación de la implementación del Plan, profundizan a la necesidad de abordar una revisión de su diseño. Debería abordarse la supresión de aquellas medidas que son superfluas para la consecución de los objetivos y

valorar la factibilidad de aquellas dependientes de la iniciativa de terceros, especialmente, cuando existe certeza de que dicha iniciativa no se va a producir. También deberían revisarse las metas establecidas y los indicadores diseñados para la medición de su desempeño.

V.4. Sobre la eficacia del Plan Estratégico 2022-2025 del CTBG.

Aunque el PE-CTBG está en fase de ejecución durante el periodo evaluado, existen evidencias que permiten una aproximación a su eficacia. Los resultados de la evaluación de la eficacia del Plan en el periodo 2022-2023, evidencian que se ha cumplido un 25% de los objetivos previstos, a ellos se añade otro 25% con niveles de cumplimiento iguales o superiores al 50%. Pero en paralelo, no se han producido avances en el 35% de los objetivos previstos. Las evidencias obtenidas apuntan, nuevamente, a los efectos del diseño del Plan sobre su eficacia.

La evaluación de la eficacia lograda por el Plan durante el periodo de evaluación, aporta evidencias sobre los factores que pueden condicionar el cumplimiento de sus objetivos. Todos estos factores ya han sido señalados al analizar el diseño y la implementación del Plan.

El incremento de los puestos de trabajo no se ha traducido en un aumento de la capacidad del personal de Consejo para asumir tareas adicionales a las que están vinculadas a sus funciones primordiales: evaluación y tramitación de reclamaciones. Es decir, este incremento de personal se ha absorbido en su totalidad por las actividades que habitualmente realiza el Consejo, lo que era esperable a la vista de la evolución de la carga de trabajo y del déficit de partida que presentaba el Consejo en 2021 y 2022. El 50% de los objetivos en los que no se ha producido ningún avance están condicionados por la suficiencia de recursos humanos.

Tampoco se han cumplido, al menos en el periodo de evaluación, las expectativas del Plan en cuanto a la demanda de determinadas actividades, por ejemplo, asesoramiento, ni, cuando la competencia reside en un ámbito externo al Consejo, se han adoptado las decisiones necesarias para la consecución de otros objetivos, como, por ejemplo, el desarrollo reglamentario de la LTAIBG. El 40% de los objetivos para los que no se han observado avances, dependen de actuaciones de actores externos, actuaciones o decisiones que, de no producirse, hacen imposible su cumplimiento. Respecto de algunas de estas iniciativas, ya existe la certeza de que no se van a adoptar, por lo que no tiene sentido mantener objetivos, que con toda seguridad no van a cumplirse.

Por último, la fijación de metas poco realistas, teniendo en cuenta la situación de partida que el propio Plan describe, también ha limitado la eficacia en otros casos. El cumplimiento de algunos de los objetivos es, incluso, negativo dado que los resultados obtenidos están muy alejados de la meta prevista.

Recomendación Cuarta

Nuevamente, debe recomendarse un rediseño del PE-CTBG, que aborde una revisión de aquellas previsiones que, por las razones apuntadas, están impidiendo el logro de sus objetivos.

En primer lugar, sería necesaria una actualización del estudio de cargas de trabajo que realizó el CTBG para valorar si y en qué medida, con los recursos disponibles, realmente es posible la asunción de nuevas actividades y, en ese caso, qué objetivos serían viables durante el periodo de vigencia del Plan y cuáles deberían desplazarse a un nuevo ciclo de planificación.

Debería analizarse la factibilidad de la adopción de las decisiones externas sobre las que se asienta el cumplimiento de los objetivos dependientes de estas iniciativas, y, en función de los resultados de este análisis, valorar su supresión en el caso de que existan evidencias de que tales iniciativas no van a producirse. En otros casos, bastaría con reorientar la medición del logro de manera que refleje el desempeño del Consejo para la consecución del objetivo. Este también sería el caso de aquellos objetivos cuyo resultado depende de la demanda de actores externos al Consejo. En estos casos, la medición debería centrarse más en la capacidad de respuesta del Consejo frente a estas demandas.

Finalmente, deberían revisarse las metas que son claramente inalcanzables.