



CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN ABIERTA

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, prevé la realización de una consulta pública, a través del portal de la web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva normativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo deseen, podrán hacer llegar sus comentarios hasta el **22 de septiembre de 2025**, a través del siguiente buzón de correo electrónico: consultapublicasefp@digital.gob.es

En los escritos que se presenten será necesario hacer constar los datos de identificación de la persona física o jurídica (nombre, apellidos, NIF, así como la denominación completa de la organización o asociación participante, en su caso).

Se indicará en el campo “asunto” del correo electrónico lo siguiente: Administración Abierta.

A este respecto, cabe señalar que únicamente serán tomadas en consideración las respuestas en las que el remitente esté identificado.

Con carácter general, las contribuciones recibidas se considerarán susceptibles de difusión pública. Las personas físicas que no deseen la publicación de su identidad deberán manifestarlo expresamente. Asimismo, las partes de la información remitida que, a juicio de las personas interesadas, deban ser tratadas con carácter confidencial y, en consecuencia, no proceda su libre difusión, deberán ser específicamente señaladas en el propio texto de la contribución.

1. ANTECEDENTES DE LA NORMA

España aspira a liderar con el ejemplo en gobierno y administración abierta. Durante la última década los esfuerzos se han dirigido a reforzar la apertura de nuestras administraciones y promover la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la integridad pública, con el objetivo de reforzar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y mejorar la calidad de nuestra democracia.



En esta andadura constituye un hito fundamental la incorporación de nuestro país, desde su fundación en 2011, a la Alianza para el Gobierno Abierto, una asociación internacional de reformadores que reúne a los gobiernos nacionales, regionales y locales con las organizaciones de la sociedad civil con la misión de fomentar en todos los ámbitos de la gestión pública, mediante planes de acción, el desarrollo de los valores de gobierno abierto. Hasta la fecha nuestro país ha diseñado en colaboración con la sociedad civil representada en el Foro de Gobierno Abierto cuatro planes de acción y actualmente está finalizando la elaboración del V Plan 2025-2029.

En la legislatura pasada comenzaron los trabajos de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Se constituyó en el seno del Foro de Gobierno Abierto un grupo de trabajo integrado de forma paritaria por representantes de las tres administraciones y la sociedad civil. El grupo presentó unas conclusiones para la reforma de la ley que fueron posteriormente sometidas a un trámite de consulta pública previa. Los resultados de los trabajos y el desarrollo del proceso de consulta están disponibles en el Portal de Transparencia a través de estos enlaces.

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Participa/Proceso-participativo-reforma-ley-transparencia1.html

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Participa/3-Consulta-publica-previa0.html

Resulta necesario seguir avanzando de forma decidida. Para ello se propone un enfoque normativo coherente y ambicioso que integre en un solo anteproyecto de ley las diferentes dimensiones del gobierno abierto.

Esta es la senda que marca el Informe de la Comisión Europea sobre el Mecanismo de Estado de Derecho, que insta a consolidar los avances en nuestro país en materia de integridad, transparencia y participación en los asuntos públicos. La incorporación de las diferentes dimensiones del gobierno abierto en un solo texto normativo se sitúa así en la línea marcada por la Recomendación de Gobierno Abierto de la OCDE de 14 de diciembre de 2017, que define esta nueva cultura como aquella que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo.

2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA

1. Reforma de la Ley de transparencia

Durante los años de vigencia la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ha visto la necesidad de solventar algunos problemas prácticos, aclarar algunos conceptos y apostar por nuevos enfoques de acuerdo con las demandas de la ciudadanía y de las administraciones públicas.

En la pasada legislatura la modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, fue objeto de una consulta pública previa desarrollada sobre las conclusiones de un grupo de trabajo constituido en el Foro de Gobierno Abierto que integró de forma paritaria a representantes de las tres administraciones y de la sociedad civil.



2. Mejora de la participación ciudadana en los asuntos públicos

Para un adecuado encaje entre las expectativas de la ciudadanía y los resultados de la acción pública es preciso incorporar tempranamente su opinión al desarrollo de las políticas públicas.

Resulta conveniente sistematizar los instrumentos y procesos de participación, a fin de asegurar el pleno aprovechamiento del potencial de las aportaciones ciudadanas en la adopción de decisiones públicas.

3. Enfoque preventivo de integridad de la actividad pública a través de la fijación de un estándar de diligencia debida

El objetivo es recoger y sistematizar los principios de buen gobierno y buena administración aplicables al personal alto cargo, el personal miembro de los gabinetes con funciones de confianza y especial asesoramiento y el personal empleado público y fijar un estándar de diligencia debida que permita adoptar un enfoque preventivo en el refuerzo de la integridad pública.

4. Refuerzo de la prevención de conflictos de interés

Las previsiones normativas se dirigen a adaptar el régimen de conflictos de interés de los altos cargos, personal eventual de especial confianza o asesoramiento político, personal directivo y personal empleado público del Estado. Supone una revisión de la actual normativa para, a partir de las posibilidades de mejora detectadas en su aplicación y de las demandas de la sociedad, establecer un nuevo sistema de prevención de conflictos de interés.

5. Rendición de cuentas de la acción de gobierno y de la actividad administrativa

El objetivo es regular las obligaciones de rendición de cuentas tanto por lo que se refiere a compromisos adquiridos en sede parlamentaria como en instrumentos de planificación estratégica o de carácter operativo.

3. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

Avanzar hacia una Administración más abierta que fomente la confianza ciudadana en los servicios públicos mediante el impulso de la transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación constituye una de las obligaciones primordiales de los poderes públicos.

El diseño, adopción y ejecución de las políticas públicas deben producirse en ese marco y orientarse hacia el interés general, para poder constituirse como una garantía de los valores democráticos, base fundamental del Estado social y democrático de Derecho.

En este recorrido hay que señalar especialmente el [Plan de Acción para la Democracia](#) aprobado por Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2024, orientado a fortalecer los principales elementos de nuestro Estado de Derecho, combatir los riesgos de sufrir las democracias y dotar de más herramientas y poder a la sociedad española para evaluar la acción de los poderes públicos en línea con las recomendaciones de la Comisión europea.

Del mismo modo, el [Plan Estatal de lucha contra la corrupción](#), aprobado por Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2025, se dirige a prevenir y combatir la corrupción fortaleciendo los controles, aumentando la transparencia y mejorando la eficiencia en la gestión pública. La elaboración de este Plan sigue las recomendaciones del Grupo de



Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), de la OCDE y de la Comisión Europea. Asimismo, incorpora valiosos aportes de la sociedad civil, a través del trabajo conjunto con el Foro de Gobierno Abierto, y de expertos de la División de anticorrupción e integridad en el Gobierno de la OCDE.

Finalmente, con fecha 21 de julio de 2025, el Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública ha presentado la estrategia [Consenso por una Administración Abierta](#) cuya hoja de ruta debe permitir, entre otros objetivos, prestar unos servicios públicos más proactivos y generar una mayor confianza de la ciudadanía.

4. OBJETIVOS DE LA NORMA

El objetivo es dotar de coherencia y ambición a la plasmación normativa de las distintas vertientes que conforman el gobierno abierto: transparencia, integridad, participación pública y rendición de cuentas.

1. Refuerzo de la transparencia en sus vertientes de publicidad activa y ejercicio del derecho de acceso

La mejora del marco normativo aplicable a la transparencia de la actividad pública se orienta a la consolidación de los avances derivados de más de una década de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la integración de las adaptaciones necesarias para asegurar el cumplimiento del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Públicos ratificado por España el 27 de septiembre de 2023 (*Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009*, BOE 23 de octubre de 2023), y la incorporación de las bases para la reforma acordadas por el grupo de trabajo constituido en el seno del Foro de Gobierno Abierto en cumplimiento del compromiso reflejado en el IV Plan de Gobierno Abierto.

2. Consolidar una cultura de integridad pública

En materia de integridad pública, los principios de buen gobierno y de buena administración llamados a regir la conducta del personal alto cargo, el personal miembro de los gabinetes con funciones de especial asesoramiento, el personal directivo y el personal empleado público deben proyectarse sobre el refuerzo del régimen de prevención de conflictos de intereses y la dimensión preventiva de la integridad, incorporando las recomendaciones que al efecto han realizado distintos organismos internacionales y especialmente las que se derivan de las rondas de evaluaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa.

3. Favorecer la participación pública

La regulación de la participación ciudadana en los asuntos públicos y de la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito estatal parte de la configuración del deber de la administración de promoverla. Al mismo tiempo, se amplía el espectro de decisiones públicas en la que habrá que fomentarla, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, en la legislación electoral, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con la participación en la elaboración de disposiciones normativas mediante consulta previa y trámite de audiencia e información pública, así como de los mecanismos establecidos por diversas leyes sectoriales. Se regulan los instrumentos de colaboración ya creados como la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto y el Foro de Gobierno Abierto y se establecen nuevos



mecanismos y herramientas para canalizar la participación de las personas físicas y jurídicas en las decisiones públicas, con un enfoque inclusivo.

4. Garantizar la rendición de cuentas

El objetivo de las previsiones relativas a la rendición de cuentas en el ámbito estatal es el de regular el modo en que ha de instrumentarse la información tanto en relación con los compromisos adquiridos en sede parlamentaria o en instrumentos de planificación estratégica, como en lo tocante a la planificación de carácter operativo que es objeto de seguimiento por las inspecciones generales de servicios.

5. Implantar una gobernanza efectiva y asegurar el cumplimiento normativo

La norma cifra asimismo como objetivos primordiales la garantía del cumplimiento normativo y el fortalecimiento de un marco de gobernanza que asegure el eficaz despliegue de los compromisos asumidos.

5. POSIBLES OPCIONES REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

5.1. Opciones de carácter regulatorio

a) Transparencia.

Por lo que se refiere a las opciones de carácter regulatorio, necesariamente deben partir de las conclusiones consensuadas en el subgrupo de trabajo creado en el seno del Foro de Gobierno Abierto. El subgrupo de trabajo ha realizado más de 80 propuestas con las que se pretende, por un lado, enriquecer el contenido de los actuales artículos o incorporar otros nuevos con la práctica surgida durante los años de vigencia de la Ley, de la doctrina de los órganos de garantía y de la jurisprudencia generada a lo largo de este tiempo, y, por otro lado, completar y cumplir con las obligaciones que se vienen demandando en diversos informes sobre esta materia por parte de diversos organismos internacionales, así como mejorar la propia sistemática de la Ley.

Todas las aportaciones del grupo de trabajo pueden consultarse a través del siguiente [enlace](#).

b) Integridad

Se propone dedicar un título específico a la integridad que incluya la regulación de los principios de buen gobierno y de buena administración, la regulación de la prevención de los conflictos de interés que afectan al personal alto cargo, personal eventual con funciones de especial asesoramiento político, personal directivo y personal empleado público, así como la creación de un estándar de diligencia debida.

Estas medidas se completan con previsiones en materia organizativa y de régimen sancionador orientadas a asegurar el cumplimiento de los más altos estándares de integridad pública, en línea con lo establecido por el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción.

c) Participación pública

En el ámbito autonómico y local se han adoptado disposiciones normativas de variado alcance con el fin de articular los diversos cauces participativos del conjunto de la ciudadanía en la adopción de decisiones públicas.



Resulta necesario que en el ámbito estatal se reflejen en una norma las distintas vías a través de las cuales la ciudadanía pueden tomar parte de forma más activa en la conformación de decisiones públicas.

Para ello, el enfoque regulatorio parte de la obligación de los poderes públicos estatales de promover una amplia participación ciudadana a fin de ordenar los distintos instrumentos a través de los cuales puede encauzarse, como son las audiencias públicas, los foros de consulta o los paneles ciudadanos, así como las diferentes etapas de un proceso participativo.

Del mismo modo han de tenerse en cuenta otros cauces de participación, como los órganos colegiados en los que participan organizaciones representativas de intereses sociales.

d) Rendición de cuentas

Las opciones en materia de regulación de la rendición de cuentas requieren determinar el modo en que han de hacerse públicos tanto de los resultados de la acción de gobierno en los distintos niveles territoriales como el rendimiento de los instrumentos operativos, como los planes o programas, que permiten que por parte de los órganos directivos se materialicen los resultados de la planificación estratégica de carácter gubernamental. Cuestiones como la estructura de estos planes o la periodicidad del ejercicio de la rendición de cuentas pueden formar parte de las previsiones normativas.

Se propone, asimismo, que cada instrumento de planificación disponga de un sistema de evaluación externo que asegure la objetividad en la determinación del cumplimiento de los objetivos, siempre con pleno respeto a los ámbitos de autoorganización de cada una de las administraciones públicas.

5.2. Opciones de carácter no regulatorio

La efectividad de las previsiones normativas del anteproyecto vendrá reforzada por el despliegue de los proyectos contemplados en *Consenso por una Administración Abierta*, que proporcionan el necesario apoyo tecnológico para la materialización de las obligaciones contempladas en la Ley.

Los proyectos agrupados bajo el eje dedicado a la transparencia, participación pública y rendición de cuentas son los siguientes:

a) Transparencia por diseño.

Concebir herramientas digitales mediante la transparencia por el diseño, como un gestor documental para la Administración General del Estado que favorezca el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, permita incorporar la política archivística, de normalización documental, así como directrices de lenguaje claro y lenguaje fácil.

b) Nuevo Portal de Transparencia de la Administración del Estado.

Construir un nuevo Portal de Transparencia de la Administración del Estado sobre la base del derecho a saber, a entender y a participar, de modo que la publicidad activa y el derecho de acceso permitan implicar a la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones públicas.



c) Mejora de la participación ciudadana en normas y planes.

Consolidar las experiencias del IV Plan de Gobierno Abierto para favorecer la trazabilidad de las normas y la participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas y planes, y diseñar medidas de sensibilización del personal empleado público acerca del valor de los procesos participativos.

d) Cultura de integridad.

Desarrollar el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado a fin de consolidar una cultura basada en valores éticos del personal alto cargo y empleado público e implicar al conjunto de la sociedad en su despliegue.

e) Mapa de la rendición de cuentas.

Ordenar el conjunto de instrumentos de planificación por objetivos de la Administración General del Estado en un espacio que permita consultar su evolución a efectos de fortalecer la cultura del control de eficacia y de una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.