



MINISTERIO
PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL
Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE
ADMINISTRACIÓN ABIERTA**

**(INCLUYE FICHA RESUMEN EJECUTIVO
Borrador de 07.10.2025)**



RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/s proponente/s	Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública	Fecha	07 de octubre de 2025
Título de la norma	Ley de Administración Abierta		
Tipo de memoria	x Normal	Abreviada	
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>La Ley de Administración abierta viene a consolidar los avances ya registrados en el camino hacia una democracia de mayor calidad y a dar respuesta a las nuevas demandas sociales de mayor transparencia en el funcionamiento y actividad de las instituciones públicas, de garantía de la integridad pública y de fomento de la participación ciudadana en las decisiones públicas y de la rendición de cuentas, garantizando que ninguna persona quede atrás en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información pública, a conocer y a comprender la actuación de las administraciones públicas, a participar en los asuntos públicos que resulten de su interés y a la buena administración en el servicio a los intereses generales.</p>		
Motivación	<p>Avanzar hacia una administración abierta que fomente la confianza ciudadana en las instituciones mediante el impulso de la transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación constituye una de las obligaciones primordiales de los poderes públicos.</p> <p>El <i>Plan de Acción para la Democracia</i> aprobado por Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2024, se orienta 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. De este modo, se facilita la tarea de la ciudadanía a la hora de evaluar la acción de los poderes públicos, y se materializa y profundiza en las recomendaciones adoptadas por Comisión europea en 2020 y 2023.</p> <p>Del mismo modo, el <i>Plan Estatal de lucha contra la corrupción</i>, 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.</p>		
Objetivos que se persiguen	<ul style="list-style-type: none">▪ Consolidar los avances en transparencia partiendo de las conclusiones alcanzadas por el subgrupo de trabajo creado al efecto en el seno del Foro de Gobierno Abierto, para fortalecer las obligaciones de publicidad activa y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública como un		



	<p>derecho esencial de la ciudadanía, estableciendo nuevos mecanismos para prevenir la corrupción y asegurar la integridad pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover la participación pública de la ciudadanía a través de mecanismos de democracia deliberativa en la adopción de las decisiones públicas que les afectan. ▪ Favorecer la rendición de cuentas de los compromisos de gobierno en el conjunto de las administraciones públicas y concretar las obligaciones de evaluación y rendición de cuentas de los instrumentos de planificación operativa de la Administración General del Estado. ▪ Establecer un régimen sancionador y de multas coercitivas que asegure el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley.
Principales alternativas consideradas	<p>Atendido el compromiso de mejora regulatoria contenido en el Plan de Acción por la Democracia y el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción no se han contemplado alternativas de carácter no regulatorio.</p> <p>Las alternativas de carácter no regulatorio están contenidas en proyectos recogidos en el eje cuarto de la estrategia <i>Consenso por una Administración Abierta</i>: Transparencia desde el diseño, Participación ciudadana en normas y planes, Portal de Transparencia de la Administración del Estado, Cultura de Integridad y Mapa de la Rendición de cuentas.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley
Estructura de la norma	Exposición de motivos, cinco títulos, nueve disposiciones adicionales, seis disposiciones finales y una disposición derogatoria.
Tramitación	<ul style="list-style-type: none"> - Primer trámite de consulta previa (25 enero a 25 de febrero de 2023) - Segundo trámite de consulta pública previa (2 a 22 de septiembre de 2025). - Informe al Consejo de Ministros (artículo 26.4 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 7 de octubre de 2025. - Trámite de audiencia e información pública. - Informes de otros departamentos y organismos (órganos constitucionales y de relevancia constitucional, y organismos de garantía en el ámbito autonómico, Agencia Española de Protección de Datos, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Autoridad e Protección del Denunciante, Banco de España, Consejo Económico y Social) - Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad normativa del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. - Informe de la DG de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática - Información a las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. - Informe de la Secretaría General Técnica de Departamento



- Dictamen del Consejo de Estado.
- Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios
- Aprobación por el Consejo de Ministros.

ANÁLISIS DE IMPACTOS

Adecuación al orden de competencias	Se dictan al amparo de lo previsto por el artículo 149.1.18. ^a de la Constitución el Título I, el Capítulo I y la Sección 1. ^a del Capítulo II del Título II; los artículos 61, 66, 67; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, sexta y novena; y las disposiciones finales primera y segunda.	
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general	Se consideran favorables
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input checked="" type="checkbox"/> Sí. Incorpora cargas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma:	
	<input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Admón. del Estado	<input checked="" type="checkbox"/> Sí, comporta un aumento del gasto
	<input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	<input checked="" type="checkbox"/> No
	Impacto de género	La norma tiene un impacto de género.
Otros impactos considerados	<p>La consolidación en los avances en gobierno abierto tiene un impacto favorable en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, así como en la infancia y adolescencia.</p> <p>La regulación carece de impacto medioambiental.</p>	



Otras consideraciones	No hay
EVALUACIÓN EX POST	
Evaluación ex post	Esta norma estará sometida a la evaluación a que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.



I. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO

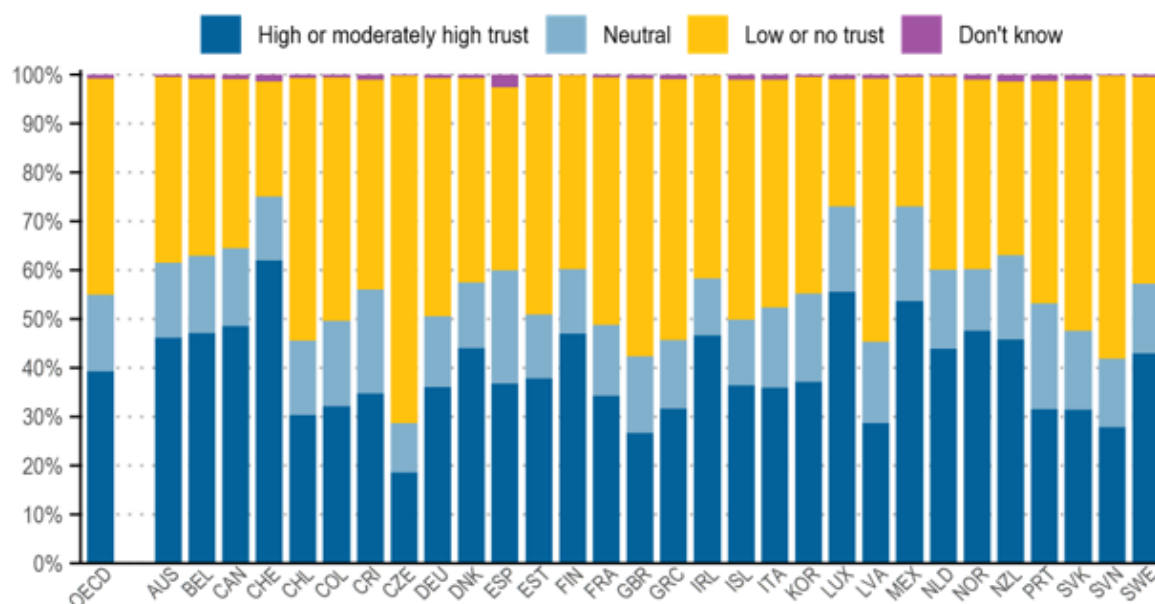
1. MOTIVACIÓN

1.1. Factores que promueven la confianza ciudadana en las instituciones públicas

De acuerdo con la OCDE, “en la actualidad, los gobiernos democráticos se encuentran en una coyuntura crítica, dirigiendo las transiciones medioambiental y digital al tiempo que se enfrentan a una mayor polarización dentro de sus países, a un aumento de las tensiones geopolíticas y a las consecuencias sociales de la evolución económica. En este entorno, construir y mantener la confianza en las instituciones públicas es una prioridad para muchos gobiernos de todo el mundo.”

La Encuesta de la OCDE sobre Impulsores de la Confianza en las Instituciones Públicas (2024)¹ muestra los niveles y factores que impulsan la confianza en las instituciones públicas en 30 países de la OCDE en 2023 y su evolución desde 2021. En noviembre de 2023, una mayor proporción de personas (44%) en los países de la OCDE tenía poca o ninguna confianza en el gobierno nacional que una confianza alta o moderadamente alta (39%). Sin embargo, existen variaciones significativas entre países y grupos.

Gráfico 1.2. Porcentaje de población que reporta diferentes niveles de confianza en su gobierno nacional (en una escala del 0 al 10), 2023



Fuente: OCDE (2024) *OECD Survey Drivers of Trust in Public Institutions*

¹ OECD (2024) *OECD Survey Drivers of Trust in Public Institutions. 2024 Results. Building Trust in a Complex policy Environment*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>



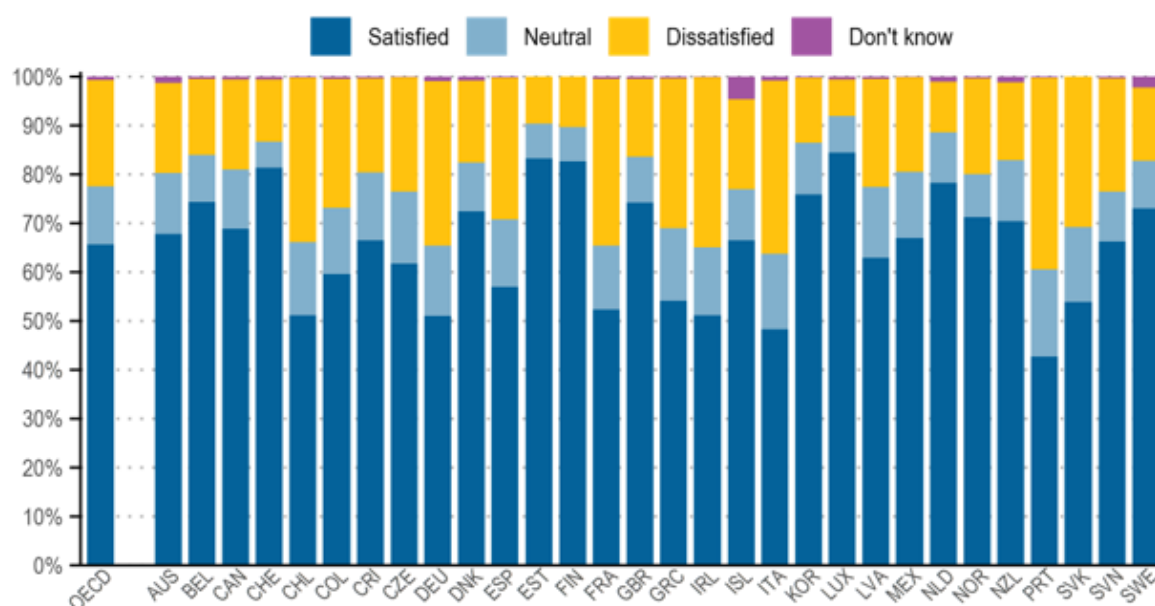
A pesar de las preocupaciones sobre el coste de la vida y sobre la guerra en Europa y Oriente Próximo, los niveles de confianza disminuyeron solo moderadamente desde 2021; pero con una caída mayor, de 5 puntos porcentuales, para las mujeres y las personas con menor nivel educativo.

Las personas que se sienten inseguras financieramente, las que tienen bajos niveles de educación, las mujeres, los jóvenes, así como los que informan pertenecer a un grupo discriminado reportan niveles más bajos de confianza en el gobierno.

Sin embargo, las mayores brechas de confianza están asociadas con la sensación de las personas de tener voz en las acciones gubernamentales, que es un impulsor clave de la confianza. De hecho, el 69% de los que sienten que tienen voz en las acciones del gobierno confían en el gobierno nacional, mientras que solo el 22% lo hace entre los que sienten que no tienen voz y voto.

Por otra parte, la satisfacción con la prestación de servicios públicos esenciales, como la salud, la educación y los servicios administrativos, sigue siendo relativamente alta. Estas interacciones cotidianas con las instituciones públicas siguen siendo factores clave de confianza en la administración pública y el gobierno local.

Gráfico 3.4. Porcentaje de usuarios de los servicios públicos que reporta diferentes niveles de satisfacción con los servicios administrativos en sus respectivos países, 2023



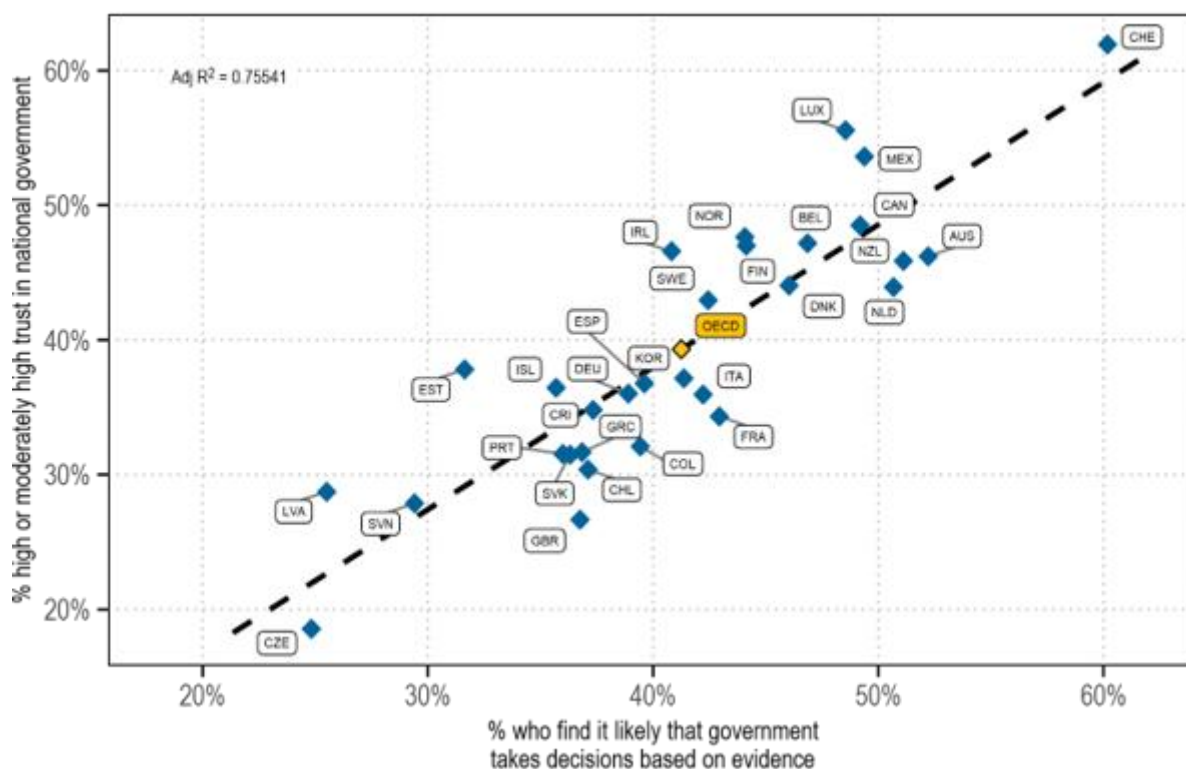
Fuente: OCDE (2024) *OECD Survey Drivers of Trust in Public Institutions*

En general, hay mayor escepticismo sobre la capacidad del gobierno para abordar cuestiones políticas complejas, con concesiones entre los diferentes grupos de la sociedad, que sobre la capacidad de proporcionar servicios públicos. Solo alrededor del 40% cree que el gobierno equilibrará los intereses de las diferentes generaciones, regulará adecuadamente la inteligencia artificial o reducirá las emisiones de gases de efecto invernadero. Estos resultados se pueden atribuir, al menos en parte, a la falta de confianza en las instituciones y los funcionarios que trabajan en el interés público, que rinden cuentas entre sí y ante la población, y que permiten que las personas influyan en la toma de decisiones.



Los datos muestran asimismo que la toma de decisiones basada en evidencia es un impulsor muy importante de la confianza en la actualidad. Los gobiernos pueden ganarse la confianza del público comunicando mejor los datos y las pruebas que respaldan las reformas. Sin embargo, solo el 41% cree que el gobierno utiliza la mejor evidencia disponible en la toma de decisiones, y solo el 39% piensa que la comunicación sobre las reformas políticas es adecuada.

Gráfico 5.13. Las expectativas en la capacidad del Gobierno para diseñar políticas públicas basadas en la mejor evidencia disponible están estrechamente relacionadas con la confianza en el gobierno nacional.



Fuente: OCDE (2024) *OECD Survey Drivers of Trust in Public Institutions*

Fortalecer la confianza requiere adoptar un conjunto de actuaciones que la OCDE sintetiza en el informe citado como sigue:

Mejor interacción con la ciudadanía. Las políticas y los mecanismos para promover la eficacia y la inclusión de la participación pública podrían ser clave para impulsar las habilidades para la democracia y mejorar la confianza en el gobierno. Los gobiernos deben apoyar los espacios y las capacidades para la participación cívica y política, al tiempo que establecen expectativas claras sobre el papel de la democracia deliberativa y directa.

Fortalecimiento de la capacidad para abordar desafíos políticos complejos en aras del interés público y de manera transparente. Los gobiernos deben seguir mejorando su fiabilidad y su preparación para futuras crisis, incluidas las que tienen repercusiones mundiales; garantizar que se aborden las cuestiones de equidad territorial e intergeneracional; fortalecer los controles y equilibrios en el sistema político y los estándares de integridad del gobierno.

Apoyo a un ecosistema de información saludable e invertir en comunicación basada en evidencia. Los gobiernos deben comunicarse más activamente sobre las pruebas que informan



sus decisiones, garantizar que los datos sean abiertamente verificables y explicar cómo las reformas de las políticas afectan al público. La promoción de un entorno mediático saludable, diverso e independiente y el fortalecimiento de la alfabetización mediática en la sociedad serán clave para reforzar la democracia.

Inversión en servicios públicos fiables, receptivos y justos. Si bien la mayoría expresa su satisfacción con los servicios, mejorar la agilidad y accesibilidad de la prestación de servicios administrativos, así como su capacidad de respuesta a las sugerencias de mejora formuladas por la ciudadanía o a las propuestas de los empleados públicos, contribuiría a la confianza, especialmente en los funcionarios públicos. El trato justo por parte de los empleados públicos y el uso legítimo de los datos personales también tienen el potencial de aumentar la confianza.

1.2. El Plan de Acción por la Democracia adoptado por el Consejo de Ministros en septiembre de 2024

Existe un diagnóstico compartido en el conjunto de Estados que participan en la *Encuesta de la OCDE* sobre la erosión de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno, en las causas por las que se produce esta desafección y las medidas que pueden adoptarse para combatirla, que se contienen en el Plan de Acción por la Democracia adoptado por el Consejo de Ministros el 19 de septiembre de 2024, alineado con el Plan de Acción por la Democracia Europea adoptado por la Comisión Europea.

El Plan de Acción por la Democracia señala que “la democracia en España es un sistema sólido, consolidado y robusto que sitúa a nuestro país en las primeras posiciones de los índices mundiales sobre el estado y funcionamiento de esta forma de organización política, por encima de países con democracias más antiguas y más ricas en términos de Producto Interior Bruto. Esta realidad incuestionable también se refleja en las percepciones y las actitudes de la ciudadanía. Un porcentaje mayoritario de los españoles, 8 de cada 10, considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y que el punto más fuerte de la Unión Europea es el respeto por la democracia, los derechos humanos y el estado derecho, por encima del poder económico, industrial y comercial o las buenas relaciones de solidaridad entre los estados miembros.

Sin embargo, y como ocurre en Europa, la articulación de la democracia en España muestra cierto desgaste. Cuando se pregunta a la ciudadanía sobre su funcionamiento en la actualidad apenas obtiene el aprobado mientras que cuando se pregunta por cómo estaba hace diez años la nota es superior al 6.4. El cuidado de la democracia es un reto que no sólo compete y afecta a nuestro país. Los avances democráticos a nivel mundial conseguidos en los últimos 35 años han retrocedido significativamente incluso en países próximos y pertenecientes a la Unión Europea. Cuestiones que sustentan la democracia como la calidad de la información, así como el libre desempeño de los derechos políticos requieren de actuaciones urgentes para preservarlos y fortalecerlos. Porque defender la democracia implica algo más que palabras o proposiciones, exige una apuesta estratégica, el desarrollo de mecanismos y la toma de medidas que la protejan e incentiven su calidad.”

De este modo, España se suma a los Estados de la Unión Europea que subrayan el compromiso político con la democracia a través de iniciativas que desarrollan y amplían las contempladas en el Plan de Acción por la Democracia Europea.

El Plan recoge un conjunto de medidas articuladas en los siguientes tres ejes:

- Ampliar y mejorar la calidad de la información gubernamental.
- Fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo.



- Reforzar la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral

El primero de los ejes expone, a su vez, las diferentes líneas de acción orientadas a integrar en la actuación de las administraciones públicas los preceptos de la gobernanza en abierto, la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación. Se contempla específicamente el desarrollo de estrategias y mecanismos de gobierno abierto, la aprobación de la nueva Estrategia de Gobierno Abierto y remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Administración Abierta para ampliar las obligaciones en materia de transparencia, reforzar los controles sobre los cargos públicos, en especial en materia de conflictos de interés y ampliar la participación ciudadana la colaboración de la sociedad civil en los asuntos públicos.

1.3. El Plan de Lucha contra la Corrupción adoptado por el Consejo de Ministros en agosto de 2025

El plan identifica como prioridad ineludible para cualquier Estado democrático de Derecho la lucha contra la corrupción, reafirma firme el compromiso del Gobierno de España con los principios de integridad, transparencia y buen gobierno.

Es necesario para ello partir de los avances en la adopción de medidas dirigidas a prevenir comportamientos corruptos con la finalidad de adoptar un enfoque más ambicioso y mejor coordinador.

Partiendo de un diagnóstico de la situación actual en la que se identifican los logros alcanzados y los retos pendientes, el plan identifica un conjunto de propuestas específicamente diseñadas para alcanzar los objetivos.

Las medidas se dividen en cinco ejes, que abordan de manera integral todas las fases y actores relacionados con el problema de la corrupción: 1) Prevención de riesgos y gobernanza en la lucha contra la corrupción y control de la corrupción; 2) Protección del informante; 3) Lucha contra la corrupción; 4) Recuperación de activos; y 5) Sensibilización ciudadana ante la corrupción.

El anteproyecto aborda las medidas contempladas en el eje 1. La prevención constituye el eje fundamental de cualquier estrategia eficaz de integridad pública. Más allá de las acciones reactivas y sancionadoras, la gestión anticipada de los riesgos de corrupción permite reducir significativamente su incidencia y preservar la confianza ciudadana en las instituciones. Por lo tanto, es imprescindible adoptar un enfoque sistémico que integre el análisis de riesgos en los procesos de planificación, contratación, gestión de recursos humanos y toma de decisiones públicas.

Por ello el anteproyecto de ley incorpora las medidas contempladas en este eje y, en particular, las relacionadas con la transparencia de la actividad pública, los principios de buen gobierno y buena administración, así como los aplicables a entidades privadas en sus relaciones con las administraciones públicas, la prevención de conflictos de intereses, la formación en integridad del personal alto cargo, personal eventual que desempeña funciones de confianza o especial asesoramiento y personal empleado público, la implantación de los pactos de integridad y los sistemas de auditoría ciudadana y los exámenes de la situación patrimonial de los altos cargos.

1.4. La Alianza para el Gobierno Abierto y los planes de gobierno abierto

El 20 de septiembre de 2011, en una reunión celebrada en el marco de una Asamblea General de Naciones Unidas, los gobiernos de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos suscribieron la *Declaración sobre Gobierno Abierto*, por la que se comprometían a ampliar la transparencia de la información pública en todos los niveles de



gobierno; proporcionar la información de forma clara, reutilizable y accesible; garantizar el derecho de acceso; promover la participación ciudadana en las políticas públicas y fortalecer el espacio cívico; aplicar un elevado estándar de integridad en los profesionales de las administraciones públicas y favorecer el acceso a las tecnologías de la información en apoyo de la transparencia y la rendición de cuentas.

Los rasgos distintivos de la Alianza son:

En primer lugar, una composición paritaria entre los Estados, y las organizaciones de la sociedad civil en sus órganos de gobierno: el comité directivo (11 representantes gubernamentales y 11 representantes de la sociedad civil), composición que se traslada a la dirección de la alianza.

En segundo lugar, una exigencia en cuanto al cumplimiento de compromisos de gobierno abierto para formar parte de la alianza. Para formar parte de la alianza, los Estados y entidades regionales y locales han de cumplir con unos criterios de elegibilidad consistentes en disponer de transparencia presupuestaria, un marco jurídico que garantice el derecho de acceso a la información pública, previsiones en cuanto a la publicidad de las declaraciones de bienes de los altos cargos y una activa participación ciudadana en los asuntos públicos.

En tercer lugar, un proceso de trabajo caracterizado por la preparación de planes de acción en los que se identifican problemas de política pública y se idean soluciones de forma colaborativa con las organizaciones de la sociedad civil y en consulta con el público en general, de carácter bienal o cuatrienal en los que se refleja un número variable de compromisos asumidos por los Estados miembros de los que deben rendir cuentas periódicamente ante la sociedad civil.

En cuarto lugar, un mecanismo de revisión independiente en el que expertos evalúan el grado de cumplimiento de los compromisos por parte de los gobiernos.

Los rasgos distintivos de la alianza se proyectan tanto sobre la composición como el proceso y se encuentran estrechamente imbricados. El carácter paritario de la composición alimenta la concepción de planes de acción ambiciosos, que van más allá de los compromisos que inicialmente podrían concebirse únicamente desde el plano gubernamental, al tiempo que el proceso de trabajo colaborativo en la planificación, rendición de cuentas antes de la sociedad civil y revisión independiente por expertos asegura que estos compromisos son adecuadamente cumplidos en un ciclo continuo, lo que a su vez exige poner en marcha estructuras destinadas a asegurar la continuidad en el tiempo.

España es miembro nato de la Alianza para el Gobierno Abierto desde su constitución en 2011. Nuestro país se ha comprometido en el seno de la Alianza a desarrollar políticas públicas que desarrollen, integren, protejan y amplíen formas de gobernanza más abiertas y transparentes que contribuyan al fortalecimiento de la democracia.

El compromiso de nuestras administraciones con los valores de una gobernanza abierta se pone también de manifiesto en la amplia representación que nuestro país mantiene en la Alianza. Así, además del Gobierno de España, son miembros de la Alianza las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana, la Comunidad Foral de Navarra y el Ayuntamiento de Madrid.

Hasta la fecha nuestro país ha desarrollado cuatro planes de gobierno abierto. Al IV Plan 2020-2024 se sumaron voluntariamente por primera vez, en virtud del principio de cooperación, todas las comunidades autónomas y las entidades locales representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias. El IV Plan integró diez compromisos, que agrupan más de 100 iniciativas promovidas por todas las Administraciones Públicas: AGE, Comunidades y Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades locales, a través de la FEMP, y que fueron creadas de forma



conjunta entre las administraciones y las organizaciones de la sociedad civil representadas en el Foro de Gobierno Abierto.

El V Plan mantiene este enfoque propio del Estado abierto y creación conjunta con la sociedad civil. Se articula diez compromisos y más de doscientas iniciativas. Los compromisos resultantes que abarcan todas las líneas de acción son los referidos a la participación y el espacio cívico; la transparencia y el acceso a la información; la integridad y la rendición de cuentas; la administración abierta; la gobernanza digital e inteligencia artificial; la apertura fiscal; la información veraz y el ecosistema informativo; la difusión, formación y promoción del gobierno abierto, el observatorio del gobierno abierto y el Estado abierto. Los nueve primeros compromisos recogen iniciativas de la Administración General del Estado (AGE) y el décimo agrupa las aportaciones de comunidades autónomas y entidades locales.

Todo ello es muestra del compromiso firme con la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, y la integridad, así como con la mejora continua de la democracia.

1.5. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Estrategia de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que en 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad.

El Objetivo 16 de los ODS consiste en «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles», lo que se concreta, entre otras acciones, en promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, buscando abolirlos totalmente; crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles; garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

La Agenda 2030 es una agenda amplia cuya capacidad de transformar la realidad depende de que sea concretada a través de políticas públicas capaces de situar la justicia, la sostenibilidad y la equidad en el centro de la toma de decisiones, y hacerlo desde un enfoque multidimensional y de coherencia de políticas.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 constituye la máxima expresión del compromiso político y social de España en la definición como país de su contribución al desarrollo sostenible. Elaborada en el marco de un completo sistema de gobernanza multinivel y con arreglo a un proceso de creación conjunta entre las administraciones públicas y la sociedad civil, la estrategia define los retos de nuestro país para alcanzar los ODS e incluye las políticas aceleradoras y las prioridades de actuación necesarias para cumplir con la Agenda 2030 y el sistema de seguimiento de las mismas.

Del mismo modo, en 2018 se aprobó el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Con el fin de desarrollar el objetivo 16 de dicha agenda, promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, se incluyó el Plan de Gobierno Abierto como una de las palancas prioritarias para el desarrollo de los ODS.



1.6. La iniciativa *Construcción de la Confianza y el Refuerzo de la Democracia* y las recomendaciones del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre gobierno abierto, e integridad.

Presentada en el Foro Mundial y la Reunión Ministerial de la OCDE de 2022 sobre el Fomento de la Confianza y el Refuerzo de la Democracia, la iniciativa de la OCDE para la *Construcción de la Confianza y el Refuerzo de la Democracia* ofrece orientación basada en evidencia y buenas prácticas internacionales para ayudar a los países a reforzar los valores y las instituciones democráticas, sobre la base del compromiso expreso de reforzar y promover los fundamentos de las democracias para estar a la altura de las expectativas ciudadanas en términos de representación, capacidad de respuesta de los gobiernos, gobierno abierto e integridad de las instituciones.

Esta iniciativa se asienta a su vez sobre el conjunto de recomendaciones adoptadas por el Consejo de la OCDE a propuesta del Comité de Gobernanza Pública destinadas a fortalecer el gobierno abierto, la integridad y la prevención de los conflictos de interés.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE de la OCDE sobre Gobierno Abierto* aprobada en 2017 constituye el único de los instrumentos internacionales adoptado hasta la fecha sobre esta materia, define la cultura de gobernanza abierta como aquella que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo e insta a los adherentes a garantizar la existencia e implementación del marco jurídico y regulatorio de gobierno abierto necesario, incluyendo la provisión de documentos de soporte tales como guías y manuales, así como el establecimiento de mecanismos de supervisión adecuados para garantizar el cumplimiento.

La recomendación reconoce la necesidad de establecer un marco claro, factible, basado en la evidencia, internacionalmente reconocido y comparable para el gobierno abierto, así como sus indicadores.

Se acuerda un conjunto de definiciones, que engloban no solo la de gobierno abierto, sino también las de Estado abierto, estrategias de gobierno abierto, iniciativas de gobierno abierto o participación de las partes interesadas, entre otras.

Y se recomienda el desarrollo y ejecución de estrategias e iniciativas de gobierno abierto que promuevan los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en el diseño de políticas y servicios públicos, de manera abierta e inclusiva.

En concreto, la recomendación dispone que los Estados miembros y los adherentes:

- Deberán colaborar con todas las ramas y niveles de gobierno².
- Garantizarán la existencia de un marco jurídico apropiado, junto con elementos de soporte, tales como guías y manuales.
- Asegurarán la disposición de recursos humanos y presupuestarios y promoverán la formación y sensibilización en gobierno abierto.

² Estado Abierto: cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno – reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales – colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo;



- Coordinarán horizontal y verticalmente las iniciativas de gobierno abierto para garantizar que están alineadas con objetivos socioeconómicos relevantes.

- Desarrollarán mecanismos de supervisión y evaluación de las estrategias e iniciativas, mediante la recolección de datos e indicadores de procesos, resultados e impactos en colaboración con las partes interesadas.

- Comunicarán activamente sobre las iniciativas y estrategias.

- Proporcionarán proactivamente información y datos sobre el sector público claros, completos, oportunos, fiables y relevantes de manera gratuita, en formato reutilizable y legible por máquina.

- Otorgarán a las partes interesadas oportunidad de ser informadas, consultadas y participar activamente en todas las fases del ciclo de políticas públicas, con tiempo suficiente y al mínimo coste, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad, y los grupos infrarrepresentados.

- Promoverán activamente la cocreación de soluciones innovadoras, aprovechando plenamente las oportunidades que brinda el gobierno digital.

Sobre la base de esta recomendación, la OCDE ha desarrollado un marco para evaluar la apertura de los gobiernos, ha desarrollado una primera encuesta y finalizará con la preparación de un conjunto de indicadores sobre gobierno abierto.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* aprobada en 2017, define la integridad pública como “*el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados*”. La OCDE recomienda a las instituciones públicas que desarrollen un sistema coherente e integral en materia de integridad pública que, siguiendo un enfoque estratégico, cuente con el máximo compromiso político y en el que se clarifiquen las responsabilidades para garantizar la eficacia del sistema y una rendición de cuentas eficaz.

1.7. Mecanismo sobre Estado de Derecho de la Comisión Europea

La tercera contribución relevante en la construcción de una agenda internacional en gobierno abierto es la de la Unión Europea a través del mecanismo del Estado de Derecho.

Siguiendo la propuesta contenida en la Comunicación de la Comisión Europea *Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión* de 2019, como parte del ciclo anual de revisión del Estado de Derecho, la Comisión ha publicado informes anuales sobre el Estado de Derecho desde el año 2020. El propósito del ciclo es promover el Estado de Derecho en todos los Estados miembros y evitar que surjan o se profundicen los retos. Cada informe se centra en cuatro elementos fundamentales:

- Sistemas judiciales (su independencia, calidad y eficiencia);
- Integridad. El marco de lucha contra la corrupción (la configuración institucional y jurídica y las medidas preventivas y represivas);
- Pluralismo. La libertad y el pluralismo de los medios de comunicación (los organismos reguladores, la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, las normas sobre transparencia y acceso a la información, la propiedad de los medios de comunicación, la interferencia estatal, la seguridad de los periodistas); y



- Participación. Los mecanismos participativos en el proceso de elaboración normativa y de políticas públicas
- Espacio cívico, que se analiza junto a otras cuestiones institucionales en relación con los controles y equilibrios como las autoridades independientes, la accesibilidad, el control judicial.

Cada uno de los informes incluye un capítulo para cada Estado miembro y analiza los nuevos desarrollos en el período del informe junto con el seguimiento de los retos y desarrollos identificados en el informe anterior. A partir del informe de 2022, la Comisión ha incluido recomendaciones a los Estados miembros

Los informes sobre el Estado de Derecho de la Unión Europea presentan una síntesis de la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea y, en sus 27 capítulos (uno por cada país), evaluaciones específicas de los cambios significativos en relación con el Estado de Derecho en los Estados miembros. El primer informe se elaboró en 2020 y abarca cuatro pilares: el sistema judicial, el marco de lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales relacionadas con el control y el equilibrio de poderes. Los capítulos por países se basan en una evaluación cualitativa llevada a cabo por la Comisión y se centran en una síntesis de los cambios significativos ocurridos desde enero de 2019, introducida por una breve descripción fáctica del marco jurídico e institucional pertinente para cada pilar. La evaluación presenta tanto los problemas como los aspectos positivos, además de las buenas prácticas.

Al aplicar la misma metodología y examinar los mismos temas en todos los Estados miembros, manteniendo al mismo tiempo la proporcionalidad con la situación y los hechos, la Comisión garantiza un enfoque coherente y equiparable.

El último de los informes corresponde a 2024, y recomienda que se robustezcan las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración, así como el avance en la mejora del acceso a la información.

1.8. Las recomendaciones de la quinta ronda de evaluación del Grupo de Estados contra la corrupción del Consejo de Europa

El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) es un órgano del Consejo de Europa creado en 1999 para mejorar la capacidad de los Estados miembros en la lucha contra la corrupción. GRECO tiene como misión el fortalecimiento de la capacidad de sus miembros para luchar contra la corrupción a través del seguimiento del cumplimiento de los estándares en materia anticorrupción del Consejo de Europa.

A través de las rondas de evaluación por pares, sus informes ayudan a identificar las áreas de mejora en materia de política anticorrupción, de modo que puedan promoverse las oportunas reformas legislativas, institucionales y operativas. La quinta ronda de evaluación del GRECO trata de la prevención de la corrupción y de la promoción de la integridad en los gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas, y en las fuerzas y cuerpos de seguridad).

El informe de evaluación sobre España de la quinta ronda, que fue adoptado en la 83ª reunión plenaria del GRECO (21 de junio de 2019) y hecho público el 13 de noviembre de 2019, contiene, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Reforzar el régimen actual aplicable a los asesores, sometiéndoles a exigencias de transparencia e integridad equivalentes a los aplicados a las personas con altas funciones ejecutivas;



- Seguir avanzando en la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en particular, facilitando los procedimientos de solicitud de información, estableciendo un plazo razonable para responder a estas solicitudes e introduciendo requisitos adecuados para el registro y tratamiento de la información pública suministrada en formato electrónico, y ii) sensibilizar al público en general sobre su derecho a acceder a la información;
- Proporcionar al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la independencia, la autoridad y los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de supervisión de manera eficaz
- Reforzar sustancialmente el régimen de asesoramiento, supervisión y ejecución en materia de conflicto de intereses de los altos cargos.

2. OBJETIVOS

La Ley de Administración Abierta nace con la motivación de consolidar jurídicamente los avances en favor de la apertura de las instituciones públicas.

2.1. Refuerzo de la transparencia de la actividad pública

En la primera de sus vertientes, la apertura se vincula al refuerzo de la transparencia de la actividad pública, en la medida en que permite el escrutinio ciudadano sobre el ejercicio de potestades públicas.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013), que entró plenamente en vigor para la Administración General del Estado al año siguiente de su publicación en el BOE, y a los dos años para las Comunidades Autónomas y para las Entidades Locales, estableció el marco jurídico básico en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Durante los años de vigencia de la Ley se ha visto la necesidad de solventar algunos problemas prácticos derivados de su aplicación, aclarar algunos conceptos y apostar por nuevos enfoques de acuerdo con las demandas de la ciudadanía y de las administraciones públicas.

Con la aprobación en octubre de 2020 del IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024³ se incluyó un primer bloque de compromisos de reforma del marco regulatorio de la transparencia, entre los que se contaban la ratificación por parte de España del Convenio del Consejo de Europa nº 205 sobre Acceso a Documentos Públicos de 18 de junio de 2009 (Convenio de Tromsø), que se materializó en enero de 2024 y la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para adaptarla al contexto nacional e internacional en la materia e introducir mejoras de acuerdo con las necesidades detectadas durante sus años de vigencia.

Con el fin de favorecer un proceso de reforma de la Ley a través de un proceso alineado con los valores del gobierno abierto, junto a la organización de un conjunto de seminarios celebrados en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el 2 de noviembre 2021 se acordó la constitución de un subgrupo de trabajo dentro del grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas del Foro de Gobierno Abierto, con la participación de las tres

³ Enlace al documento del *IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024* (versión ciudadana):

[https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b2ddb826-6307-43a5-934a-](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b2ddb826-6307-43a5-934a-5fb20e10a1cd/IV_Plan_Gobierno_ciudadan%C3%ADa.pdf)

[5fb20e10a1cd/IV_Plan_Gobierno_ciudadan%C3%ADa.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b2ddb826-6307-43a5-934a-5fb20e10a1cd/IV_Plan_Gobierno_ciudadan%C3%ADa.pdf). Puede consultarse más información sobre los Planes de Gobierno Abierto de España en el siguiente enlace:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion.html



administraciones y de la sociedad civil de forma paritaria⁴. En la reunión del citado Foro celebrada el 10 de marzo de 2022 se ratificó la constitución del subgrupo⁵.

Durante las sesiones de trabajo del subgrupo, celebradas entre el 28 de enero y al 27 de diciembre de 2022, se debatieron las siguientes ponencias:

1. Objeto y alcance de la Ley (actual artículo 1).
2. Ámbito subjetivo y regímenes especiales (actuales artículos 2 a 4 y disposiciones adicionales primera, tercera, sexta y octava).
3. Publicidad activa (actuales artículos 5 a 11).
4. Derecho de acceso: aspectos sustantivos (actuales artículos 12 a 16).
5. Derecho de acceso: procedimiento de ejercicio (actuales artículos 17 a 22).
6. Órganos de garantía (actuales artículos 24 y 25, título III y disposición adicional 4ª) y, en su caso, régimen sancionador (sin equivalencia en la Ley actual).
7. Naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información.

Resultado del debate de estas potencias en el seno del grupo de trabajo, así como de un primer proceso de consulta pública desarrollado en 2023 se han construido, fruto del consenso, propuestas que han contribuido en la redacción del Título I, del capítulo I del Título VI, de las disposiciones adicionales primera y novena y de la disposición final primera de esta norma. Tales propuestas pueden consultarse en el siguiente enlace:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html

Por tanto, en esta nueva Ley de Administración Abierta se incorpora a su título primero el conjunto de previsiones en materia de transparencia de la actividad pública, superando de ese modo las contenidas en la Ley 19/2013, de 13 de diciembre, y consolidando relevantes avances en esta materia. En concreto:

- *Ampliación del ámbito subjetivo de la Ley.* Se incorporan como sujetos obligados por las disposiciones de la ley de transparencia al Gobierno, Fiscalía General del Estado, la Junta Electoral Central, los consorcios y fondos sin personalidad jurídica, las entidades vinculadas o dependientes de las universidades públicas, las federaciones deportivas y a los órganos constitucionales o de relevancia constitucional de las comunidades autónomas. Asimismo, se propone ajustar la sujeción a la norma del Consejo Económico y Social y el Banco de España, con arreglo a su normativa reguladora. En cuanto a los sujetos de naturaleza privada, se incluyen las federaciones, confederaciones, uniones y fundaciones que puedan constituir los partidos políticos, organizaciones sindicales y asociaciones empresariales.

⁴ Puede consultarse el acta de la reunión del grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas del Foro de Gobierno Abierto del 2 de noviembre de 2021 en el siguiente enlace:

https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f47b180e-05a3-4ee2-bb94-af9a655e07fb/20211102_N%20IGT_Tr.pdf

⁵ El Acuerdo del Foro de Gobierno Abierto de ratificación de la constitución del subgrupo de trabajo para la reforma de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, puede consultarse en el siguiente enlace:

https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:11d66d99-9f21-4690-baca-48da4bc39d86/report_Acuerdo%20del%20Foro%20ratificaci%C3%B3n%20Grupo%20de%20reforma%20de%20la%20ley%20de%20transparencia%20y%20Cdp.pdf



- *Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.* Se delimitan expresamente y con carácter tasado los regímenes especiales, que habrán de venir contemplados en una norma con rango de ley. Además, se propone que el acceso a la documentación obrante en los archivos se realizará con arreglo a las previsiones de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- *Publicidad activa.* Se añaden nuevas obligaciones de publicidad activa, incluyendo categorías como información sobre procesos selectivos, relaciones de puestos de trabajo, información sobre los órganos de representación unitaria y de representación sindical, información sobre número y condiciones retributivas del personal eventual y estadísticas extraídas de los registros de personal, así como agendas institucionales y viajes oficiales de altos cargos. Se hace especial énfasis en la aplicación del principio de proporcionalidad, así como en el apoyo y colaboración interadministrativa para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en los municipios de menos de 5.000 habitantes.
- *Derecho de acceso.* Se introducen diversas medidas como la eliminación de la preferencia de realizar el acceso a la información por vía electrónica, la entrega de la información a la persona solicitante en la forma y formato por ella elegidos, o en estándares abiertos, con arreglo a determinadas condiciones. Se introduce un mecanismo de asistencia en la formulación de solicitudes y se regula un procedimiento de mediación. Se reconoce asimismo a las uniones y entidades sin personalidad jurídica y a los patrimonios independientes o autónomos la posibilidad de formular solicitudes a través de representante. Finalmente, se arbitran mecanismos y ajustes que garanticen el pleno acceso a la información por todas las personas en igualdad de condiciones y, en especial, para las personas con discapacidad y para otras personas en situación de vulnerabilidad.
- *Cumplimiento de las obligaciones.* Se prevé la tipificación de infracciones y sanciones en el ámbito de la Administración General del Estado y su sector público institucional. La tipificación se vincula a los incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa, resoluciones firmes en materia de acceso a la información y falta de colaboración con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y se identifican como sujetos responsables los altos cargos que, por acción u omisión, realizaran la conducta en que consista la infracción. Se determinan los órganos competentes para la imposición de las sanciones y se atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la potestad de imponer multas.

2.2. Construcción de un marco de integridad pública

En la segunda de las vertientes de la apertura, la integridad constituye uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales y, por lo tanto, es esencial para el bienestar económico y social, así como para la prosperidad de las personas y de las sociedades en su conjunto.

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, aprobada en 2017, define la integridad pública como «el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados».

Son diversos los instrumentos internacionales que recogen un conjunto de obligaciones en materia de integridad, y que se materializan en los compromisos de reforma regulatoria asumidos en esta materia en los planes de gobierno abierto, que, se refieren a la necesidad de establecer nuevas normas de actuación de las y los responsables públicos, mediante la definición de un sistema de prevención de conflictos de intereses y establecer nuevos códigos



de conducta con principios claros, concretos y definidos. Del mismo modo, han de atenderse las recomendaciones formuladas en las evaluaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa en relación con la prevención de los conflictos de interés del personal eventual con funciones de confianza y asesoramiento especial, así como las recomendaciones coincidentes contenidas en el capítulo sobre España de los Informes del Mecanismo sobre Estado de Derecho, referidos a la necesidad de reforzar el marco institucional de la integridad pública.

Por tanto, los objetivos específicos que persigue la nueva ley son los de identificar el conjunto de principios generales y principios de actuación que conforman la definición del buen gobierno y la buena administración en garantía de los derechos de la ciudadanía, fijando un estándar de conducta aplicable al personal de las administraciones públicas, el personal alto cargo y el personal eventual que desarrolla funciones de confianza o asesoramiento especial, al tiempo que se fortalece la sensibilización y formación para el refuerzo de la cultura de integridad.

Respecto del sistema de prevención de conflictos de intereses del personal público de la Administración general del Estado:

- Precisar determinados aspectos del sistema de prevención de conflictos de intereses aplicable al personal alto cargo e incluir nuevas limitaciones al cese en el cargo relativas al desempeño de actividades en grupos de interés.
- Regular el sistema de prevención de conflictos de intereses aplicable al personal que desarrolla tareas de confianza y asesoramiento especial, aproximándolo al régimen que rige para el personal alto cargo, y extender al personal directivo determinadas obligaciones posteriores al cese.
- Establecer los principios aplicables a las personas jurídicas en sus relaciones con las administraciones públicas.
- Establecer el contenido de los pactos de integridad y las auditorías ciudadanas.
- Contemplar el régimen sancionador aplicable en materia de prevención de conflictos de interés.

2.3. Fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y de la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil

La administración abierta requiere mejorar la interacción con la ciudadanía a través de procesos deliberativos, que son complementarios a los propios de la democracia representativa, para escuchar y conocer directamente cuáles son las preocupaciones, problemas, necesidades, ideas y propuestas de todas aquellas personas físicas y jurídicas que deseen expresarlas, y que se plasman en una evolución que comprende la información, consulta y participación activa.

Es precisamente la difusión de los resultados de los procesos participativos desarrollados los que reflejan el pluralismo y la diversidad de intereses que hay en la sociedad. Esta participación tiene en cuenta que las sociedades son plurales, y demandan una mejor identificación de todos aquellos actores están afectados por un problema social y que deben ser escuchados y tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones, teniendo en cuenta la necesidad de atender los diferentes intereses en juego y los diversos enfoques de las necesidades o demandas sociales. Sin esta participación no puede articularse el consenso a la hora de abordar problemas sociales de extraordinaria complejidad.



Se amplía el espectro de decisiones públicas en la que habrá que fomentar la participación pública, 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.

Se establecen nuevos mecanismos y herramientas para canalizar la participación de las personas físicas y jurídicas en las decisiones públicas, con un enfoque inclusivo para que ninguna persona, por razón de sus circunstancias de discapacidad, edad o especial vulnerabilidad, se quede atrás en el ejercicio de su derecho a participar en el ámbito administrativo.

2.4. Rendición de cuentas

Desde 2019, desde Presidencia del Gobierno se asumió un compromiso con la rendición de cuentas públicas con carácter periódico. Con este objetivo, se impulsaron una serie de iniciativas para proveer a la ciudadanía de la información necesaria sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos y el funcionamiento del Gobierno.

El proyecto más relevante en esta materia es el informe de rendición de cuentas «Cumpliendo». Este programa identifica los compromisos que asume el Gobierno mostrando cada seis meses las medidas desarrolladas para cumplirlos, así como los avances y resultados producidos.

La contribución de este tipo de iniciativas al fortalecimiento de la democracia es evidente y por ello es indispensable establecer una obligación legal de todas las administraciones públicas de rendir cuentas con una periodicidad semestral, siguiendo unos parámetros objetivos y transparentes, y que se completa en el ámbito de la Administración General del Estado con la obligación de rendir cuentas de los planes operativos que son objeto de evaluación por las inspecciones de servicios.

3. ALTERNATIVAS

Atendido el compromiso de mejora regulatoria contenido en el Plan de Acción por la Democracia y el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción no se han contemplado alternativas de carácter no regulatorio.

Las opciones de carácter regulatorio parten de las conclusiones consensuadas en el subgrupo de trabajo creado en el seno del Foro de Gobierno Abierto, que ha formulado más de 80 propuestas con las que se pretende enriquecer el contenido de los artículos de la actual Ley 19/2013 o incorporar otros nuevos con la práctica surgida durante los años de vigencia de la norma, de la doctrina de los órganos de garantía y de la jurisprudencia generada a lo largo de este tiempo.

La integración del conjunto de los compromisos normativos que se reflejan en el Plan de Acción por la Democracia y el Plan de Lucha contra la Corrupción persigue lograr un marco normativo con un enfoque coherente y ambicioso orientado a transformar la cultura administrativa con el fin de fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.



Además, estas opciones de carácter regulatorio también persiguen integrar las materias más relevantes contenidas en el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado, documento aprobado por la Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de los Servicios, ofreciendo un marco normativo al mismo. En este sentido, se incluye los principios recogidos en los códigos de buena administración y de buen gobierno del SIAGE orientados a facilitar la reflexión sobre la aplicación de cada uno de los principios recogidos en el texto por parte de todas aquellas personas que integran el sector público.

Por otra parte, la efectividad de las previsiones normativas del anteproyecto vendrá reforzada por el despliegue de los proyectos contemplados en el *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.

4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

La ley se ajusta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones



Públicas. (principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia).

Así, respecto de la adecuación a los **principios de necesidad y eficacia**, debe señalarse que se adecúa a un objetivo de interés general, como es el de fortalecer uno de los pilares básicos de Gobierno Abierto. La transparencia es un presupuesto necesario para la participación y la rendición de cuentas. Gracias a la información que reciben y a los mecanismos de participación que se ponen a su disposición, la ciudadanía es capaz de influir en aquellos aspectos y decisiones públicas que les afectan más directamente y de exigir actuaciones por parte de los poderes públicos gracias a un mejor escrutinio.

La norma introduce una regulación sobre diversas materias que la adecúan a las pautas y contenidos comunitarios e internacionales vigentes, siendo el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los fines perseguidos, dado que, como se ha señalado en los apartados anteriores, en numerosos aspectos viene a cubrir lagunas del ordenamiento estatal, configurándose como un instrumento indispensable en la conformación de un sistema de integridad pública coherente y completo.

Respecto del **principio de eficacia**, es un instrumento eficaz para responder a estos objetivos y es coherente también con el **principio de proporcionalidad**, al contener las medidas imprescindibles para la consecución de los objetivos de establecer las normas en consonancia con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por España, y ello, con la finalidad de garantizar el desarrollo de una intervención en los procedimientos con criterios de igualdad y transparencia, en los términos establecidos en la propia norma, no existiendo otras medidas menos restrictivas de derechos. Su contenido supone el medio necesario y suficiente para la adecuación de la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a los nuevos tiempos; no conlleva restricción de derechos, sino que por el contrario introduce toda una serie de previsiones con el fin de simplificar y agilizar el procedimiento correspondiente al ejercicio del derecho de acceso y reforzar las garantías de las personas interesadas, asegurando una aplicación restrictiva de los límites y causas de inadmisión previstas en la actual Ley.

El **principio de seguridad jurídica** también se cumple ya que la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional, el de la Unión Europea y el internacional, en particular el que deriva de los convenios del Consejo de Europa ratificados por España, en tanto en cuanto a través de ella se establecen las disposiciones precisas a aplicar en las materias objeto de regulación, concretando plazos y trámites, evitando dudas interpretativas y precisando conceptos jurídicos indeterminados.

Por lo que se refiere al **principio de transparencia**, la norma incorpora una mejora del mismo, pues refuerza las garantías que lo rodean y favorece su cumplimiento. Siendo este principio un presupuesto necesario para la participación y la rendición de cuentas, en la elaboración de la norma se ha favorecido una amplia participación en los trámites de consulta pública, audiencia e información pública, posibilitándose un acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos integrantes del proceso de elaboración de la norma.

Por último, por lo que se refiere al **principio de eficiencia**, el texto es coherente con el mismo siendo uno de sus objetivos actualizar el marco normativo existente en materia de transparencia, integridad, rendición de cuentas y de participación en nuestro país. La norma, de una parte, incorpora normas de prevención de conflictos de intereses aplicables a todo el personal empleado público, favoreciendo la independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

5. INCLUSIÓN EN EL PLAN ANUAL NORMATIVO



Este proyecto figura en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2024, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de abril de 2024.

II. CONTENIDO

La ley se estructura en una exposición de motivos, cinco títulos, nueve disposiciones adicionales, seis disposiciones finales y una disposición derogatoria.

El título preliminar regula el objeto y finalidad de la norma y contiene una definición legal de la administración abierta. Esto supone un paso necesario ya que España no cuenta con una definición jurídica de lo que ha de entenderse por administración abierta, al tiempo que se otorga fuerza jurídica a algunos de los valores que caracterizan a esta forma de gobernanza y que cabe reconocer y garantizar como auténticos derechos de la ciudadanía al buen gobierno y a la buena administración.

El título I se dedica a la transparencia de la actividad pública y en él se consolidan 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, las adaptaciones necesarias para asegurar el cumplimiento del Convenio del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2019 y ratificado por España, así como las bases para la reforma acordadas por el grupo de trabajo constituido en el seno del Foro de Gobierno Abierto e integrado de forma paritaria por representantes de las tres administraciones y la sociedad civil.

Las novedades más significativas atañen a la ampliación del ámbito de los sujetos obligados, al reconocimiento del ejercicio del derecho a partir de los catorce años, como forma de consolidar una mayor cultura e implicación democrática de la ciudadanía desde edades tempranas, a la significativa ampliación de las obligaciones de publicidad activa y a la simplificación del procedimiento de acceso y la introducción de un régimen de mediación. Estas previsiones se completan con el régimen sancionador y la posibilidad de aplicar multas coercitivas por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En el título II, que se refiere a la integridad pública, se recogen los principios de buen gobierno y de buena administración llamados a regir la conducta del personal alto cargo, el personal eventual con funciones de confianza y especial asesoramiento y el personal empleado público, al tiempo que se identifican aquellos principios que han de regir las relaciones entre las personas jurídicas con las administraciones públicas con la finalidad de salvaguardar la integridad pública.

Son estos principios los que se proyectan sobre el régimen de prevención de conflictos de intereses. Atendiendo a las recomendaciones formuladas en las evaluaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, se incluyen en este título previsiones relativas a la prevención de los conflictos de interés del personal eventual con funciones de confianza y especial asesoramiento definido por el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, así como las que afectan al personal directivo público definido por el artículo 123.1 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

El título III se ocupa de la participación ciudadana en los asuntos públicos y de la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, estableciendo el deber de la administración de promoverla. Se amplía el espectro de decisiones públicas en las que habrá que fomentar la participación y se promueve un enfoque inclusivo para que ninguna persona, por razón de sus



circunstancias de discapacidad, edad o especial vulnerabilidad, se quede atrás en el ejercicio de su derecho a participar. Del mismo modo se prevén instrumentos novedosos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, como los pactos de integridad y las auditorías ciudadanas. Y, finalmente, se establecen los mecanismos de rendición de cuentas, tanto por lo que se refiere a los compromisos adquiridos en sede parlamentaria o en instrumentos de planificación estratégica para las administraciones públicas, como en lo tocante a la planificación de carácter operativo que es objeto de seguimiento por las inspecciones generales de servicios en el ámbito de la Administración General del Estado.

El título IV contiene las disposiciones en materia organizativa. Junto a la regulación de las unidades de información y transparencia departamentales y la Unidad de Información y Transparencia Central, se regulan la Comisión de Gobierno Abierto y el Foro de Gobierno Abierto. Se contiene la regulación completa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que destacan como novedades el reflejo de sus nuevas funciones de garantía de cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley y la incorporación de representantes del Foro de Gobierno Abierto en la Comisión.

El régimen sancionador de la Ley se ordena en el título V, que prevé el régimen de infracciones y sanciones vinculadas a las disposiciones del título I, a fin de reforzar garantía de cumplimiento de las previsiones en materia de transparencia de los sujetos obligados en el ámbito de la Administración General del Estado y su sector público institucional, al tiempo que se atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la competencia para imponer multas coercitivas. Se contienen asimismo en este título las previsiones del régimen sancionador en materia de prevención de conflictos de intereses aplicable al personal alto cargo, personal eventual que desempeña funciones de confianza y asesoramiento especial miembros de los gabinetes y personal directivo del sector público estatal.

En las disposiciones de la parte final se incluyen previsiones singulares relativas al régimen regulador de la transparencia e integridad, disposiciones finales modificativas de la normativa de archivos, del régimen de incompatibilidades y de prevención de conflictos de intereses, así como la habilitación competencial. Finalmente se contiene una disposición derogatoria expresa de determinadas normas y una disposición de entrada en vigor que contempla un plazo de *vacatio legis* orientado a favorecer el eficaz cumplimiento de las previsiones de esta ley en materia de transparencia, que exigirán un esfuerzo suplementario a las administraciones públicas, especialmente por lo que se refiere a la adaptación de sus sistemas de gestión documental.

Así, la disposición adicional primera recoge las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

La disposición adicional segunda regula la posibilidad de que las corporaciones de derecho público puedan celebrar convenios de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones previstas en el título I.

La disposición adicional tercera regula la atribución competencial en relación con la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, prevista en el artículo 24 de la ley.

En cuanto a la disposición adicional cuarta, la misma prevé la adopción conjunta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos de los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de la ley.



La disposición adicional quinta atribuye la competencia para la tramitación del procedimiento mediante en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey a la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.

La disposición adicional sexta contempla el deber de las administraciones públicas de dotar a los órganos y unidades correspondientes de los recursos personales y materiales suficientes para garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de transparencia, así como medidas de apoyo para entidades locales de menos de 5.000 habitantes con el fin de favorecer el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa.

La disposición adicional séptima, por su parte, regula para el ámbito de la Administración General del Estado las medidas para la gestión de la información, entre las que se recoge la implantación de un sistema de gestión documental integral en el cual se documenten políticas y procedimientos que permitan controlar la creación, la recepción, la transmisión, el mantenimiento y el acceso a la información pública, de manera que se asegure que la crean y utilizan personas autorizadas e identificadas y que se registra toda actuación sobre ella, al objeto de que esté protegida frente a cualquier adición, supresión, modificación u ocultación no autorizadas

La disposición adicional octava recoge la posibilidad de que las entidades del sector público institucional estatal puedan publicar en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, de manera voluntaria y previo convenio con la Administración General del Estado, la información relativa a su ámbito de actuación.

La disposición adicional novena regula la cooperación administrativa para la realización del trámite de alegaciones establecido en el artículo 19.3.

Por lo que respecta a las disposiciones finales, la primera contempla la modificación de la normativa en materia de patrimonio histórico al objeto de asegurar la coherencia normativa con las previsiones en materia de transparencia.

La disposición final segunda, modifica la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, en concreto, su artículo 19, con la finalidad, por una parte, de incorporar nuevas actividades exceptuadas de dicho régimen, lo que determina que su ejercicio no se encuentra sometido a la obtención de la previa autorización o reconocimiento de compatibilidad y, por otra parte, de precisar y aclarar las condiciones a las que queda sometido el desempeño de algunas excepciones vigentes.

La disposición final tercera modifica el del Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con la finalidad de modificar el sentido del silencio administrativo en los procedimientos de autorización y reconocimiento de compatibilidad al personal empleado público, pasando a convertirse en silencio de carácter negativo.

La disposición final cuarta establece las facultades de desarrollo.

La disposición final quinta se refiere al título competencial.

La disposición final sexta se refiere a la entrada en vigor y prevé una *vacatio* de veinte días, a excepción del título I, el capítulo I del título V y las letras a) y b) del apartado segundo de la disposición derogatoria única, las disposiciones adicionales primera a novena, y la disposición final primera, que lo harán a los doce meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». El objetivo es favorecer el eficaz cumplimiento de las previsiones de esta ley, que



requieren de un esfuerzo de las administraciones públicas en lo tocante a la adaptación y mejora de sus sistemas de información documental.

Finalmente se contiene una disposición derogatoria expresa que afecta a los artículos 26 a 28 y 30 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, salvo su título II, así como los títulos II a IV de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, salvo su artículo 19.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

1. JUSTIFICACIÓN DEL RANGO FORMAL

La regulación debe abordarse mediante una norma con rango legal en la medida en que integra buena parte de la regulación actualmente contenida en las leyes 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

2. RELACIÓN DE LA NORMA CON EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y ADECUACIÓN AL MISMO

Las instituciones de la Unión Europea cuentan con una normativa específica sobre transparencia y acceso a la información pública. El derecho a la información en poder de las Instituciones y Agencias comunitarias se contempla en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su regulación específica se encuentra en el Reglamento (CE) N.º 1049/2001 de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Por otra parte, en el ámbito del Consejo de Europa se ha adoptado el Convenio N.º 205 sobre acceso a los documentos públicos, aprobado el 18 de junio de 2009 que establece unas normas mínimas inspiradas en las experiencias y prácticas de los Estados Miembros del Consejo de Europa y de este modo positiviza los principios ya acogidos en la Recomendación (2002)2 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre acceso a los documentos públicos. Como se ha señalado en un momento anterior, España ha ratificado en 2023 este Convenio de acceso a documentos públicos y ha puesto de manifiesto su compromiso con el Estado de Derecho, la transparencia, la gobernanza democrática y la democracia participativa, así como su voluntad de promover la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas.

En este sentido hay que señalar que el texto de la vigente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inspiró en buena medida en el citado Convenio del Consejo de Europa. Así, aunque con carácter general las disposiciones de la actual Ley están alineadas con el contenido del Convenio, con esta nueva norma puede mejorarse su contenido a la luz de ese instrumento internacional.

Estas definiciones y objetivos coinciden con los propugnados por otras instituciones a nivel internacional.



Así, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define la buena gobernanza como aquella que permite la mejora de la confianza en el gobierno y las instituciones en la calidad de los servicios y decisiones. También la Organización de Naciones Unidas (ONU) señala que la buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia y el Estado de derecho de forma que sea efectiva, eficiente y duradera.

Por su parte, la Alianza para un Gobierno Abierto que se constituye en el año 2011 y de la que España forma parte desde 2023 integra entre sus objetivos el que, de manera sostenida, los Gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta, para mejorar la calidad del gobierno, así como, la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía.

3. RELACIÓN DE LA NORMA CON EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su IV política palanca, “Una Administración del siglo XXI”, contempla en su componente 11, dedicado a la modernización de las administraciones públicas, el objetivo de la modernización de la gestión pública, asegurando un nuevo modelo de gobernanza con una proyección más estratégica y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas. Así, el componente integra en su reforma 1 un conjunto de actuaciones, entre las que se cuenta la relativa al desarrollo de los diez compromisos incluidos en el Plan de Gobierno Abierto, entre los que se cuenta la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Sin embargo, este desarrollo de los compromisos del Plan de Gobierno Abierto no forma parte de los hitos y objetivos del PRTR, por lo que la presente norma no contribuye directamente al cumplimiento de ningún hito u objetivo CID del mismo.

4. ENGARCE DE LA NORMA CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO

En el ordenamiento jurídico español existen numerosas normas que fomentan la transparencia en el ámbito público.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno es ley básica que engarza con el artículo 105 de la Constitución Española de 1978 que establece que la Ley regulará el acceso a los archivos y registros administrativos.

A nivel autonómico prácticamente todas las comunidades autónomas han aprobado leyes propias de transparencia y, en algunos casos, también reglamentos en la materia. A continuación, se citan las leyes autonómicas:

- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de la Comunidad autónoma de Asturias.
- Ley 1/2018, de 21 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias.



- Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia.
- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- Ley Foral 5/2018 de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información y buen Gobierno de Navarra.
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.
- Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

La Ciudad de Melilla también ha aprobado, mediante decreto nº 43 de 14 de julio de 2016, un Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla.

En el ordenamiento jurídico español existen determinadas normas en la que se aborda la prevención y el control de conflictos de intereses que puedan suscitarse en el ámbito de la Administración del Estado y su sector público. Entre las principales, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del ato cargo de la Administración general del Estado, y su normativa de desarrollo, en especial, el real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrollan los títulos Preliminar, II y III de dicha Ley, y la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, y su normativa desarrollo, en especial, el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, además de abundante normativa sectorial.

El sistema de prevención de conflictos de intereses regulado en este anteproyecto viene a reforzar y completar la normativa vigente, y a extender la misma al personal eventual con funciones de confianza y especial asesoramiento miembro de los gabinetes definidos por el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, así como el personal directivo público profesional.

Por otra parte, existen numerosas normas que fomentan la transparencia y la participación de la ciudadanía en el ámbito público. Partiendo de los artículos 29 y 105.b) de la Constitución, que garantizan, respectivamente, el derecho de petición así como el de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, entre otras, las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 40/2015,



de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, además de abundante normativa sectorial, han supuesto un avance significativo en la consolidación de una cultura de la transparencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos

5. DEROGACIÓN NORMATIVA

La Ley prevé que quedarán derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley y, en especial:

- a) La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a excepción de su título II.
- b) Los artículos 26 a 28 y 30 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.
- c) Los títulos II a IV de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, salvo su artículo 19.

6. ENTRADA EN VIGOR

La norma se aprueba con vigencia indefinida y se prevé que entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado a excepción de los preceptos mencionados a continuación, que lo harán a los doce meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, estimándose necesaria la ampliación de plazo en relación con las obligaciones de publicidad activa al objeto de que las administraciones puedan adecuar sus procedimientos a las nuevas obligaciones:

Título I, el capítulo I del título V y las letras a) y b) del apartado segundo de la disposición derogatoria única, las disposiciones adicionales primera a novena, y la disposición final primera.

IV. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Se dictan al amparo de lo previsto por el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas las previsiones en materia de transparencia que se contienen en el el Título I, el Capítulo I y la Sección 1.ª del Capítulo III del Título II; los artículos 61, 66, 67, el artículo 80; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, sexta y novena; y las disposiciones finales primera y segunda.

El resto de la regulación, al circunscribir su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado y su sector institucional, no presenta incidencia en el ámbito competencial de otras administraciones públicas territoriales.

V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

La presente norma aborda 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 cumplimiento con el compromiso del IV Plan de Gobierno Abierto en



lo que se refiere a la reforma de la actual Ley 19/2013 y sobre la base del documento de principales conclusiones consensuadas por el subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley de transparencia.

Una vez finalizados los trabajos del subgrupo se llevó a cabo un amplio proceso participativo que se detalla a continuación indicando que toda la documentación generada en este proceso se encuentra publicada en el Portal de la Transparencia al que se puede acceder a través del siguiente enlace

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

Entre el 25 de enero y el 25 de febrero de 2023 se realizó a través del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado y de la página web de participación en proyectos normativos del Ministerio de Hacienda y Función Pública una consulta pública de conformidad con lo previsto en de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y con el artículo 26.2 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Resultado de este proceso se recibieron más de 40 aportaciones, tanto por parte de organizaciones de la sociedad civil como de empresas, particulares y Administraciones Públicas, cuyo texto íntegro se encuentra publicado en el Portal de la Transparencia:

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

Además, también como parte del proceso participativo, se organizaron, en colaboración con la Plataforma del Tercer Sector, dos talleres los días 13 y 20 de febrero: el primero de ellos, orientado a personas mayores de 65 años en situación de vulnerabilidad, y el segundo a personas menores de 65 años en riesgo de exclusión social. Asimismo, se desarrolló en colaboración con la Comunidad Foral de Navarra una experiencia participativa con los jóvenes del Instituto de Educación Secundaria Navarra Villoslada, en Pamplona, estructurada en tres sesiones realizadas los días 27 de febrero y 2 y 3 de marzo de 2023.

Toda la información puede consultarse en la siguiente página del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado:

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

A ellas se suman las aportaciones recibidas durante el segundo trámite de consulta pública previa, concebido con la finalidad de recoger nuevas aportaciones tras haberse ampliado el alcance de la ley, que va más allá de una mera reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y contempla un régimen completo en materia de gobierno abierto y que integra asimismo las dimensiones de la integridad, la participación pública y la rendición de cuentas, realizado entre el 2 y el 22 de septiembre de 2025.

Las aportaciones recibidas de estos procesos participativos se han tenido en consideración para la redacción del texto, tal y como se recoge en los anexos I y II.

Por lo que respecta a los trámites ulteriores, se citan los siguientes:



- Informe al Consejo de Ministros (artículo 26.4 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 7 de octubre de 2025.
- Trámite de audiencia e información pública.
- Informes de otros departamentos y organismos (órganos constitucionales y de relevancia constitucional, y organismos de garantía en el ámbito autonómico, Agencia Española de Protección de Datos, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Banco de España, Consejo Económico y Social).
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad normativa del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.
- Informe de la DG de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.
- Información a las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Administración Pública.
- Informe de la Secretaría General Técnica de Departamento.
- Dictamen del Consejo de Estado.
- Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- Aprobación por el Consejo de Ministros.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. IMPACTO ECONÓMICO

La doctrina económica coincide en que la gobernanza de un país y la calidad de sus instituciones tienen una influencia significativamente positiva en los resultados del crecimiento económico.

Habitualmente suelen emplearse para estas mediciones los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, que integran seis Indicadores Mundiales de Gobernanza desarrollados por economistas del Banco Mundial a finales de la década de 1990 (Kaufmann et al. 1999), y que integran los siguientes elementos:

1. Voz y rendición de cuentas: Recoge la percepción de hasta qué punto los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de los medios de comunicación.

2. Estabilidad política y ausencia de violencia. Recoge la percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluidos la violencia y el terrorismo por motivos políticos.

3. Efectividad del Gobierno: Capta la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas y la credibilidad del compromiso del Gobierno con dichas políticas.



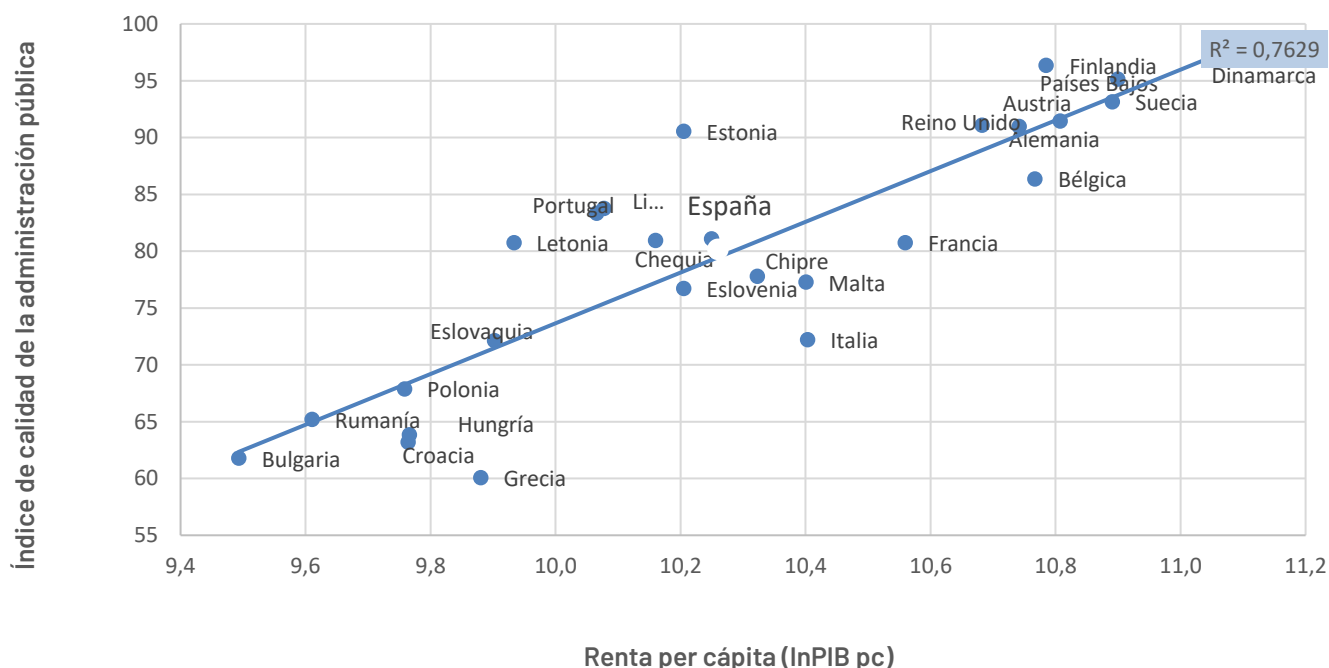
4. *Calidad de la reglamentación*. Capta la percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado;

5. *Estado de Derecho*: capta la percepción de hasta qué punto los agentes confían en las reglas de la sociedad y las respetan, y en particular la calidad de la aplicación de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se produzcan delitos y actos de violencia;

6. *Control de la Corrupción*. Capta la percepción de hasta qué punto se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción menores y mayores, así como la «captura» del Estado por las élites y los intereses privados.

Los seis IGA se miden de dos maneras: «(1) en unidades normales estándar, que van de -2,5 a 2,5, y (2) en términos de rango percentil, de 0 a 100, donde los valores más altos corresponden a mejores resultados».

Otros índices relevantes son los que elabora la Universidad de Gotemburgo, y que muestran igualmente una correlación entre crecimiento económico y calidad institucional.



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y de Quality of Government Institute of Gothenburg University 2022

Un marco regulatorio adecuado y que promueve los valores de gobierno abierto puede por tanto traducirse en una mayor predictibilidad y certidumbre sobre la actuación de las instituciones públicas, un refuerzo del interés general y una mayor claridad y simplicidad que reduce costes, riesgos y mejora el clima de negocio.

El refuerzo de la transparencia e integridad mejora la confianza de la ciudadanía y de las empresas en las instituciones públicas y propicia un entorno predecible y seguro para los inversores, los operadores económicos y para el crecimiento económico.



Con ello, la ciudadanía puede juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y se promueve una mejor fiscalización de la actividad pública, que contribuye a la necesaria regeneración democrática, a incrementar la eficiencia y la eficacia del Estado y a favorecer el crecimiento económico.

2. IMPACTO PRESUPUESTARIO

Las obligaciones en materia de transparencia que incorpora el título I de esta Ley con carácter básico venían ya recogidas en sus vertientes de publicidad activa y derecho de acceso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Desde la entrada en vigor de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cabe constatar que la regulación de la transparencia de la actividad pública y del derecho de acceso a la información pública detrae recursos de la organización y hace necesario la adecuación de los mismos a las nuevas competencias. La Administración Pública, como sujeto obligado, debe atender esta obligación legal que se corresponde con un derecho de la ciudadanía y de las organizaciones asumiendo una serie de funciones, actividades y tareas que bien pueden reflejarse en incremento de recursos humanos y tecnológicos, como así se ha ido reflejando paulatinamente desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013.

Al respecto, y sin perjuicio de la evolución de plantillas en los departamentos ministeriales es asimismo mencionable la evolución presupuestaria del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como órgano garante creado por la citada LTAIBG. De acuerdo con los datos publicados en las sucesivas memorias del Consejo, esta Autoridad ha incrementado su presupuesto en los últimos años, siendo el año más significativo el año 2022. Así, en el año 2022 el incremento del presupuesto del CTBG lo fue en un 26% en relación con el correspondiente a 2021, pasando de 2,39 millones a 3 millones de euros. Este incremento del crédito, destinado prácticamente en su totalidad al capítulo 1, permitió incrementar la plantilla para adecuarse a la evolución del número de reclamaciones que se recibían en este órgano garante. Posteriormente, en 2023 el incremento presupuestario fue de un 12,53 %, pasando de 3 a 3,37 millones de euros, lo que también permitió la modificación de la relación de puestos de trabajo.

En la Administración General del Estado cabe citar determinados hitos relevantes que han tenido impacto presupuestario en la materia que ahora nos ocupa. Así, el Portal de Transparencia recogido en el artículo 10 del anteproyecto de ley está plenamente operativo y prestando servicio. El mantenimiento del portal, que está siendo objeto de transformación actualmente, se realiza con cargo a las dotaciones presupuestarias del programa 921N de los años 2025, 2026 y 2027.

Ha de resaltarse igualmente que la obligación contemplada en la disposición adicional séptima, relativa a la implantación de un sistema de gestión documental integral en el cual se documenten políticas y procedimientos que permitan controlar la creación, la recepción, la transmisión, el mantenimiento y el acceso a la información pública, va a permitir una mayor eficiencia a la hora de atender las nuevas obligaciones de transparencia que derivan de la aplicación de la ley.

El coste de implantación del sistema se financiará conjuntamente con cargo a las dotaciones presupuestarias ordinarias de la Secretaría de Estado de Función Pública y de la Agencia Estatal de Administración Digital, en el marco del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas y es el que se recoge en la siguiente tabla:

Concepto	Programa	2026	2027	2028	Coste (€)
----------	----------	------	------	------	-----------



Desarrollo del sistema	33.06.921N	300.000	600.000	300.000	1.200.000
Licencias y hardware	33.06.467G	50.000			50.000
Total		350.000	600.000	300.000	1.250.000

Por otro lado, las modificaciones que el anteproyecto incorpora en materia de transparencia requerirán un incremento progresivo de las dotaciones de recursos humanos de las unidades de información y transparencia, en el marco de las disponibilidades presupuestarias a la vista de la evolución de las cargas de trabajo que se produzca tras la entrada en vigor de la ley.

En cuanto a los preceptos incluidos en el Título II del texto, dedicado a la Integridad pública, no se aprecia que las modificaciones y ampliaciones que el anteproyecto incorpora deban suponer un incremento de gasto y podrán ser absorbidas por la estructura orgánica actual y ser atendidas con los presupuestos ordinarios.

En primer lugar, el texto incorpora como novedad la creación de un registro de abstenciones del personal alto cargo, cuya llevanza corresponderá a la Oficina de Conflicto de Intereses. Sin embargo, la gestión de este registro no necesitará la incorporación de nuevos efectivos.

En cuanto a la obligatoriedad para los altos cargos de presentar una serie de declaraciones (idoneidad, bienes y derecho, actividades al cese, etc.), ésta ya venía recogida en la Ley 3/2015 reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y su reglamento de desarrollo.

Del mismo modo, los Registros de Actividades y Bienes y Derechos Patrimoniales a los que se refiere el artículo 47, ya fueron introducidos en la citada Ley 3/2015 y están plenamente operativos.

No obstante, la ampliación de la obligatoriedad de presentación de determinadas declaraciones al colectivo de personal que desarrolla tareas de confianza y asesoramiento especial y al de directivos públicos sin consideración de alto cargo, recogida en el anteproyecto, conllevará la modificación y adaptación de los sistemas informáticos que dan soporte a la presentación de las declaraciones y a los Registros de Actividades y Bienes y Derechos Patrimoniales.

Sin embargo, estas adaptaciones se realizarán en el marco de los contratos de mantenimiento de los sistemas informáticos afectados, y no conllevarán un aumento de gasto para la Agencia Estatal de Administración Digital, responsable de los mismos.

Continuando con el Título II, el anteproyecto incorpora en su sección 6 un conjunto de medidas formativas sobre el Sistema de Integridad de la AGE, entre las que se incluyen la puesta a disposición de los colectivos afectados por la Ley de material formativo, así como conservación de un registro de actividades formativas. No se prevé que estas medidas tengan un impacto sobre los presupuestos de la Oficina de Conflictos de Intereses ni sobre el Instituto Nacional de Administraciones Públicas, encargados ambos de implementar estas medidas formativas.

En cuanto al Título III, dedicado a la participación ciudadana y rendición de cuentas, la norma incorpora una serie de novedades con impacto presupuestario.

Por otro lado, la ley prevé, en su artículo 55, una plataforma única de participación ciudadana y un sistema de huella normativa. El coste de implantación de estos sistemas se financiará conjuntamente con cargo a las dotaciones presupuestarias ordinarias de la Secretaría de Estado de Función Pública y de la Agencia Estatal de Administración Digital, en el marco del



Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas y es el que se recoge en la siguiente tabla:

Concepto	Programa	2026	2027	2028	Coste (€)
Desarrollo del sistema de huella normativa	33.06.921N	150.000	300.000	150.000	600.000
Desarrollo de la plataforma de participación	33.06.921N	125.000	250.000	125.000	500.000
Licencias y hardware	33.06.467G	75.000			75.000
Total		350.000	550.000	275.000	1.1750.000

Impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Las mismas razones alegadas en relación con la Administración General del Estado para entender la no necesidad de incremento de gasto público relacionado con las disposiciones del Título I, son aplicables a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pues tienen actualmente idénticas obligaciones de información y de transparencia que la Administración General del Estado.

Ha de tenerse en cuenta, además, que el sistema de gestión documental integral puede ponerse a disposición por parte de la Administración General del Estado al resto de las administraciones en virtud del principio de reutilización de sistemas y aplicaciones contemplado en el artículo 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Precisamente para favorecer una adecuada transición con el apoyo de un nuevo sistema de gestión documental se contempla un plazo de *vacatio legis* de doce meses, que permitirá igualmente realizar las necesarias adaptaciones adicionales que resulten precisas.

La Ley presta especial atención al principio de proporcionalidad en relación con las entidades locales de menor población y permite una modulación de las obligaciones en ella contenidas.

3. ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS

Para el análisis de las cargas administrativas en el presente texto se ha empleado el Método Simplificado de Medición de cargas administrativas y de su reducción⁶ de acuerdo con las previsiones de la Guía para la elaboración de las MAIN.

En lo que respecta al impacto de esta norma en las cargas administrativas para ciudadanos y empresas, coinciden tres supuestos de hecho:

- (iii) la ampliación del ámbito subjetivo de la norma, en el sentido del crecimiento de los sujetos obligados, respecto a las obligaciones de información pública, conlleva un

⁶ [GUIA METODOLOGICA AIN](#)



- aumento de cargas administrativas que afectan, en un sentido lato, a las “empresas” -entendiéndose así toda entidad privada, con o sin ánimo de lucro, pero que opera en el tráfico jurídico- contempladas primordialmente en el artículo 3 de la norma;
- (iii) la extensión de la obligatoriedad de publicar información, que va más allá, para los sujetos obligados del citado artículo 3 de la norma, de los mandatos de publicidad activa que contempla la Ley 19/2013; y finalmente,

Nuevas cargas administrativas para personas jurídicas

Aplicando los conceptos de la tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas, en la siguiente tabla se cuantifican las cargas administrativas introducidas como nuevas (no aquellas que ya existen de acuerdo con la legislación vigente, que no han de cuantificarse).

Resulta preciso decir que de las dimensiones del método simplificado: coste unitario x frecuencia x población, el elemento poblacional responde a una estimación a partir de los datos accesibles en registros públicos y los cálculos aproximativos que desde el impulsor de la norma se pueden realizar.

Así, puesto que se amplía el ámbito subjetivo del art. 3 respecto a las obligaciones de publicidad activa presentes en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la población corresponderá con aquellas personas jurídicas que, con o sin ánimo de lucro y con independencia de su naturaleza jurídica, se ven obligadas a publicar activa y, en su caso, periódicamente, una serie de elementos para público conocimiento.

La principal novedad de la norma respecto a los sujetos obligados es la introducción, novedosa, de las denominadas «federaciones, confederaciones, uniones y fundaciones» que puedan constituir sujetos obligados como partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales.

En aras a la cuantificación de cargas administrativas, respecto al elemento ‘población’ afectada por el ámbito subjetivo del art. 3 de la norma, que implica nuevas cargas de información del art. 9, se hacen las siguientes estimaciones:

- Nº de partidos políticos con obligación de prestar información: de acuerdo con los datos del Registro de partidos políticos dependiente del Ministerio del Interior, yendo a un ámbito de máximos, constan un total de 4111 entradas en dicho registro
- Nº de organizaciones sindicales, también obligadas a prestar información: de acuerdo con el registro dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social (datos del Depósito de Estatutos de Organizaciones Sindicales y Empresariales), hay inscritas en España un total de 2455 entradas
- Nº de organizaciones empresariales, también en el registro del Ministerio de Trabajo y Economía Social: un total de 164 entradas
- Nº de entidades privadas que reciben ayudas o subvenciones por un importe superior a los 100.000€ al año. Se acude a los datos presentes en la BDNS (Base de Datos Nacional de Subvenciones). La misma BDNS califica como “grandes beneficiarios” a aquellas entidades que reciben ayudas por importe igual o superior a 100.000€ al año. Para el año 2024, último año completo, la BDNS arroja en el apartado de grandes beneficiarios un total de 30.776 entradas

El total de esta población teórica, calculada a partir de las 4 fuentes de información públicas accesibles, asciende a 37.506.



No obstante, las obligaciones de publicidad que contempla esta norma expanden el ámbito subjetivo únicamente a “a las federaciones, confederaciones, uniones y fundaciones que puedan constituir estos sujetos” dado que, para los partidos, sindicatos, entidades empresariales, etc. ya existía una obligación de publicar información.

Por todo ello, se sugiere que éstas comportarán un 2% del total de la muestra poblacional arriba indicada. Esto significaría un colectivo poblacional, estimado, de 750 entidades.

ANTEPROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN ABIERTA (ampliación ámbito subjetivo art. 3)						
Obligaciones de tipo administrativo (Tabla I del Método Simplificado)	Artículo	Tipo carga	Coste unitario	Frecuencia	Población	Coste anual
Información a terceros (nuevas obligaciones de publicidad activa para entidades: federaciones, confederaciones, uniones y fundaciones, que puedan constituir los sujetos del art. 3	Art. 6 9	17	100€	1	750	75.000€
TOTAL CARGAS ADMINISTRATIVAS						75.000€

Las cargas administrativas generadas con la ampliación del ámbito subjetivo de la norma, en cuanto a sujetos obligados, por el art. 3 asciende a 75.000€/año.

No obstante, esta ampliación de los sujetos obligados no es la única obligación administrativa que contempla el articulado de la norma.

También es preciso señalar que para los sujetos obligados del art. 3, también aquellos que ya estaban obligados a publicar información de libre acceso de acuerdo con las previsiones de la Ley 19/2013, ven aumentados el número de datos, conceptos o realidades sobre las cuales han de publicar información. Es decir, se podría hablar de una genuina y nueva obligación de informar a terceros o de publicar.

Teniendo en cuenta que la norma pretende aplicar, para las entidades consideradas sujetos obligados del art. 3 a) de la misma, un régimen de publicidad activa que contemple obligaciones como las plasmadas en:

- art. 6 a) (sede física, unidades, horarios de atención, teléfono, email);
- art. 6 b) (información relativa a funciones, organigrama, email);
- art. 8 a) (contratos con una serie de datos);
- art. 8 d) (subvenciones con importe, objetivo o finalidad);
- art. 8 e) (presupuestos, desglosados y con explicación);
- art. 8 f) (cuentas anuales e informes de auditoría); y
- art. 8 g) (retribuciones).



Por todo ello, se considera que esta nueva (y ampliada) obligación de ofrecer información a la ciudadanía por determinadas entidades privadas, es asimilable a una nueva carga de información a terceros de la tabla I del método simplificado, con un coste unitario de 100€. En este caso, como decíamos, la población sí sería de 37.506. La frecuencia, anual.

ANTEPROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN ABIERTA (ampliación de la información a proporcionar por las entidades sujetos obligados del art. 3 a) de acuerdo con los arts. 6 y 8)						
Obligaciones de tipo administrativo (Tabla I del Método Simplificado)	Artículo	Tipo carga	Coste unitario	Frecuencia	Población	Coste anual
Información a terceros (obligaciones de publicidad activa para entidades del art. 3)	Arts. 6 a) y b) y 8 a) d) e) f) g)	17	100€	1	37.506	3.750.600
TOTAL CARGAS ADMINISTRATIVAS						3.750.600€

El cómputo global de las nuevas cargas generadas a “empresas” por la norma asciende, de acuerdo con la ampliación de los sujetos obligados y las obligaciones de publicidad añadidas que acarrea la redacción de la misma, a 3.825.600€/año (75.000 + 3.750.600).

Cargas administrativas para la Administración

El artículo 26, apartado tercero, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público prescribe que, en el trámite normativo, las Memorias de Análisis de Impacto Normativo: «se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas».

La atención a las solicitudes de información pública elevadas por la ciudadanía, que como veremos en el siguiente apartado del impacto en cargas administrativas para ciudadanos, muestra una evolución al alza, suponen una importante carga de trabajo dentro de la Administración.

Asimismo, el Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la AGE⁷ establece una metodología tendente a cuantificar, mediante una estimación, el coste del procesamiento de dichas solicitudes de información pública, implican en primer término a las Unidades de Información de Transparencia (UITs) pero también requieren del concierto y esfuerzo de una miríada de centros directivos, departamentos u organismos públicos.

El Manual de Simplificación señala, entre otras técnicas de reducción de cargas, la reducción de la frecuencia; en este caso, la ampliación de las materias y sujetos respecto a las obligaciones de publicidad activa, permitirán, presumiblemente, reducir la carga de trabajo en la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública. Asimismo, otra técnica de reducción de cargas del manual es la información, en tanto en cuanto informar debidamente permite evitar que se ralenticen las actividades o que se genere mayor conflictividad.

⁷ [14 Manual Simplificacion Administrativa y reduccion de cargas AGE.pdf](#)



El mismo manual establece toda una serie de mecanismos para cuantificar las cargas de trabajo internas para la administración que implica la gestión de un determinado expediente o trámite. Partiendo de la premisa de que cada tarea la hace un trabajador, habrá que cuantificar el número de horas de una determinada tarea y el coste unitario de la hora de trabajo del responsable de su realización, teniendo en cuenta los costes de funcionamiento de la propia administración.

El coste unitario por hora de grupo de titulación, manejando estas variables, para 2014, se fijó en las siguientes cuantías:

Si bien las cifras para 2025 serían muy superiores, incluso en el supuesto de mantener dichas cifras de referencia, podríamos colegir que, si en las tareas de gestión de un expediente de acceso a la información pública estándar, intervienen:

- en tareas auxiliares, como son las de registro, remisión de documentación, gestión documental, anejo de documentos, etc. un funcionario del subgrupo C1, con un coste unitario de 21,54€ por hora de trabajo;
- en tareas de coordinación, unificación de criterio, reparto de obligaciones entre departamentos, seguimiento de estadísticas, publicación de resoluciones, etc. un funcionario del subgrupo A1 perteneciente a la UIT Central, dependiente de la Secretaría de Estado de Función Pública, con un coste unitario de 33,69€ por hora;
- un funcionario del subgrupo A1, en tareas de decisión, elaboración, procesado de respuesta y formulación de una propuesta de resolución para el alto cargo, de acceso a la información pública, total o parcial, o de denegación de la solicitud de acceso, con un coste unitario de 33,69€ por hora;
- un funcionario del subgrupo A1, perteneciente a la UIT departamental, en tareas de canalización y seguimiento de las solicitudes de su ministerio, que coordinará criterios con la UIT central, o que proveerá de asistencia y ayuda al centro directivo competente para resolver la solicitud, también con un coste unitario de 33,69€ por hora

Teniendo en cuenta estas variables, en el hipotético, y a la luz de la realidad, optimista caso de que un expediente de acceso a la información pública requiriera 2 horas de trabajo a cada uno de los tres roles profesionales correspondientes a empleados C1 y A1 del centro directivo que debe responder a la solicitud, más 2 horas de trabajo del responsable de la UIT departamental, más 1 hora de trabajo del responsable en la UIT Central, el coste para la administración equivaldría a:

Empleado público	Coste unitario hora grupo de titulación (coste hora del módulo retributivo+Imputación hora del 30% costes de funcionamiento)	Nº de horas	Cálculo
C1	21,54	2	43,08€
A1 –personal UIT central–	33,69	1	33,69€
A1 –competente por razón de la materia–	33,69	2	67,38€
A1 –UIT departamental–	33,69	2	67,38€
TOTAL			211,53€

Siguiendo con la hipótesis, y de acuerdo con el número de expedientes anuales de acceso a la información pública que gestiona la AGE (datos consolidados de 2024, 14.098 solicitudes),



con dicho coste unitario de acuerdo con el sistema de cuantificación de cargas para la administración, las cargas para la administración ascenderían anualmente a 2.982.149,94€. Cantidad, en todo caso, contenida por el reparto de horas de trabajo, la cuantificación salarial fijada en el Manual para 2014 y el número de empleados públicos que se estima pueden estar implicados en un expediente.

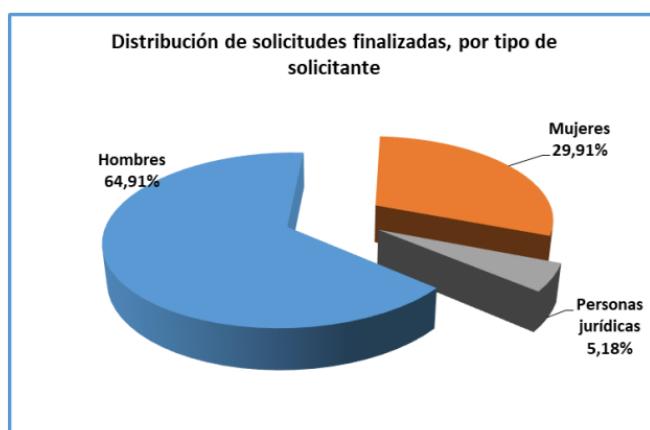
4. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

El impacto de género se analiza en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y en el artículo 26.3.f) de la ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.

La propuesta no genera desigualdades en relación con la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. No obstante, en cuanto a la situación de partida en esta materia, de acuerdo con los datos disponibles, se observa que existe una situación de desigualdad en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información y transparencia.

De acuerdo con las estadísticas del boletín mensual del Portal de la Transparencia a 31 de agosto de 2024, un 64,91% de las solicitudes en materia de acceso a la información pública se presentan por hombres y un 29,91 % por mujeres. El resto (un 5,18%) son solicitudes de personas jurídicas.

Tipo de solicitante	Núm. de solicitantes	Porcentaje sobre total
Hombres	48.544	64,91%
Mujeres	22.368	29,91%
Personas jurídicas	3.876	5,18%
Total solicitudes derecho de acceso	74.788	100%



Si bien estos datos no permiten, por sí solos, conocer las razones exactas de diferente nivel de acceso de la mujer a la información pública, sí se evidencia una brecha y unas diferencias lo suficientemente significativas como para explorar sus causas y remediar aquellas situaciones en las que pueda apreciarse la necesidad de medidas de sensibilización, formación o pueda existir una mayor dificultad de acceso (por ejemplo, una mayor brecha digital).



En este sentido, al margen del contenido del nuevo texto, se realizará un seguimiento y un estudio de estas cifras y se adoptarán algunas medidas que, a priori, podrían contribuir a generar un impacto positivo por razón de género:

- Medidas de formación y sensibilización dirigidas a mujeres en el marco de las actuaciones de Gobierno Abierto.
- Simplificación del actual sistema de identificación en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso.

5. IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA

Este impacto se analiza en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Teniendo en consideración los aspectos regulatorios de la transparencia, acceso a la información pública y el buen gobierno, la norma presenta impactos en lo que respecta a la adolescencia, al prever expresamente que las personas podrán ejercer el derecho de acceso a la información pública a partir de los 14 años.

Además, la norma presenta impactos en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, incluyendo varias previsiones que favorecen el ejercicio de los derechos recogidos en la ley por parte de todas las personas, con independencia de su condición social o económica, tal y como se recogió en el trámite de consulta pública, que incluyó encuentros con asociaciones pertenecientes a la Plataforma del Tercer Sector y personas en situación de vulnerabilidad.

Por otra parte, el impacto en las personas con discapacidad se considera positivo, en la medida en que se prevén medidas específicas para favorecer el derecho de acceso y la participación en los procesos de adopción de decisiones públicas

6. IMPACTO EN LA FAMILIA

Esta Ley carece de impacto en relación con la familia.

7. IMPACTO POR RAZÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Esta Ley carece de impacto en relación con el cambio climático.

8. OTROS IMPACTOS

Las medidas contenidas en esta Ley no conllevan otros impactos relevantes.

VII. EVALUACIÓN EX POST

Esta norma estará sometida a la evaluación a que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los criterios para realizar esta evaluación serán los previstos en artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe



Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, siendo necesario por lo tanto analizar la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y los resultados de aplicación de esta norma.