Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 15-11-2025
Modificado: 03-12-2025
Aceptado: 04-12-2025
Publicación anticipada: 19-12-2025
Publicado: 22-01-2026
ISSN: 1989-8983 – DOI: https://doi.org/10.24965/da.11614
Páginas: 106-119

Referencia: Meseguer Yebra, J. (2025). Una primera aproximación al anteproyecto de ley de Administración Abierta. Transparencia, acceso a la información y régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración. *Documentación Administrativa*, 15, 106-119. https://doi.org/10.24965/da.11614

Una primera aproximación al anteproyecto de ley de Administración Abierta. Transparencia, acceso a la información y régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración

A first look at the draft bill on Open Government. Transparency, access to information, and rules on conflicts of interest for government employees

Meseguer Yebra, Joaquín
Experto del Foro de Gobierno Abierto. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0009-0003-5312-3522
meseguer.yebra@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y actualmente consejero técnico en el Ayuntamiento de Madrid. Fue vicesecretario general de la Universidad Autónoma de Madrid, inspector general de servicios y subdirector general de transparencia del Ayuntamiento de Madrid y director general de Transparencia y Buen Gobierno en la Junta de Castilla y León. Experto del Foro de Gobierno Abierto, coordina el grupo de trabajo de transparencia y acceso a la información pública de la Red FEMP, secretario ejecutivo del capítulo español de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional y miembro de la Cátedra de transparencia y gobierno abierto de la Universidad de Valladolid. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Premio Excelencia de la Comunidad Novagob 2023 y Premio a la trayectoria profesional en el Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos (CNIS) 2025. Autor de numerosas obras, capítulos de obras colectivas y artículos, ha sido profesor y ponente en más de 700 cursos, conferencias y congresos y colabora habitualmente con distintos medios de comunicación.

RESUMEN

Objetivos: análisis crítico del texto del anteproyecto de ley de Administración Abierta con el propósito de mejorar el punto de partida de la iniciativa normativa antes de que se inicie su tramitación parlamentaria. **Metodología:** comparativa del texto sometido a información pública con los debates mantenidos en el seno del subgrupo de trabajo constituido en el seno del Foro de Gobierno Abierto para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y las propuestas elevadas al ministerio competente. **Resultados:** el contraste de las propuestas y las alternativas que acoge el anteproyecto de ley revela importantes déficits que deben ser abordados y resueltos antes de la aprobación del futuro proyecto de ley para su remisión a las Cortes Generales. **Conclusiones:** la propuesta inicial del ministerio proponente es, en buena medida, decepcionante si la comparamos con las posiciones consensuadas en el Subgrupo de trabajo, especialmente en materia de acceso a la información pública y los mecanismos de garantía. Ni la protección jurisdiccional del derecho, que sigue siendo la misma que en la actual ley, ni el régimen sancionador propuesto conseguirán resolver los déficits advertidos durante esta primera década de aplicación de la regulación legal de la transparencia.

PALABRAS CLAVE

Transparencia; acceso a la información pública; rendición de cuentas; conflictos de intereses; gobierno abierto.

ABSTRACT

Objectives: Critical analysis of the draft bill on Open Government with the aim of improving the starting point of the regulatory initiative before it begins its parliamentary process. **Methodology:** Comparison of the text submitted for public consultation with the debates held within the working subgroup set up within the Open Government Forum for the reform of Law 19/2013 of December 9 on transparency, access to public information, and good governance, and the proposals submitted to the competent ministry. **Results:** A comparison of the proposals and alternatives included in the draft bill reveals significant shortcomings that must be addressed and resolved before the future bill is approved for submission to Parliament. **Conclusions:** The initial proposal of the proposing ministry is, to a large extent, disappointing when compared to the positions agreed upon in the Working Subgroup, especially in terms of access to public information and guarantee mechanisms. Neither the judicial protection of the right, which remains the same as in the current law, nor the proposed penalty system will resolve the shortcomings observed during this first decade of application of the legal regulation of transparency.

KEYWORDS

Transparency; access to public information; accountability; conflicts of interest; open government.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN Y APRECIACIONES DE CARÁCTER GENERAL. 2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVA. 3. LA PUBLICIDAD ACTIVA. 4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 5. EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIONES Y LA MEDIACIÓN. 6. ÓRGANOS GARANTES Y RÉGIMEN SANCIONADOR. 7. OTRAS PROPUESTAS PARA EL IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA. 8. RENDICIÓN DE CUENTAS. 9. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN Y APRECIACIONES DE CARÁCTER GENERAL

El pasado 14 de octubre el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública hacía público el anteproyecto de ley de Administración Abierta[1], cuya consulta pública previa había llevado a cabo el mes de septiembre anterior[2]. Este trabajo tiene por finalidad exponer y comentar algunas de las alegaciones efectuadas por su autor en ambos trámites[3], en concreto en relación con la normativa reguladora de la transparencia, del acceso a la información pública, de la regulación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), rendición de cuentas, régimen sancionador y de lo que concierne a la modificación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas (LI, en adelante)[4].

No son estas las únicas materias que la futura ley aborda, sino que toca también cuestiones muy relevantes concernientes a los conflictos de intereses de altos cargos o a la participación ciudadana. Este aspecto ha suscitado controversia, entre otras razones, por la mayor dificultad que puede suponer la aprobación del texto cuantas mayores materias se pretenda regular por razón de los consensos que se necesitarán para sacar adelante un texto de esta naturaleza. Sin desconocer la relación más o menos directa que estas materias mantienen con la transparencia o la rendición de cuentas, tendríamos que recordar

[1] Puede consultarse en https://digital.gob.es/ministerio/participacion-proyectos-normativos/informacion-publica/2025-10-14

[2] Puede consultarse en https://digital.gob.es/ministerio/participacion-proyectos-normativos/consulta-publica-previa/proyectos/2025-09-01

[3] Este autor publicó un primer comentario el pasado 15 de octubre en la revista *El Consultor de los Ayuntamientos* (Meseguer, 2025).

[4] Otros trabajos recientemente publicados a raíz de la publicación del anteproyecto son los de Blanes (2025), Ibáñez (2025) y Ley de Administración Abierta: los altos cargos deberán publicar viajes y agendas (Editorial). Revista Haz. (8 de octubre de 2025). https://hazrevista.org/transparencia/2025/10/ley-administracion-abierta-altos-cargos-deberan-publicar-viajes-agendas/

las críticas que se formularon a la vigente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) por incorporar una regulación sobre el buen gobierno que difícilmente casa con el restante contenido de la ley. El planteamiento actual del anteproyecto perpetúa, en cierta forma, esa crítica, y nos hace cuestionarnos si no habría sido más oportuno centrar nuestros esfuerzos en reformar y fortalecer el régimen de transparencia y, en concreto, el derecho de acceso a la información pública.

Nos gustaría empezar este breve análisis poniendo de manifiesto una cierta sensación de decepción ante la asunción muy parcial por el Gobierno de las propuestas que fueron elevadas por el Subgrupo de trabajo creado en el Foro de Gobierno Abierto para la reforma de la LTAIBG[5], en adelante Subgrupo de trabajo, del que tuve la suerte de formar parte en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). A lo largo del documento iremos haciendo referencia a algunas de esas ausencias que se echan especialmente en falta en el texto del anteproyecto y cuya asunción mejoraría sensiblemente, en opinión de este autor, la calidad y pertinencia del texto.

Aunque no sea el propósito de este trabajo, nos gustaría efectuar algunas observaciones desde la óptica de la técnica normativa que emplea el texto[6]. Lo primero que cabría advertir es la vaguedad o ambigüedad de algunas de las expresiones que se utilizan en el texto comentado, que no hacen sino introducir espacios inmensamente abiertos a interpretaciones dispares y no alineadas con los fines que se esperan de la regulación. Sería el caso de las referencias, por ejemplo, a «en la medida de lo posible» [(art. 10.2 g)], «personas afectadas por la brecha digital» (art. 21.4), «repercusión de la conducta en los ciudadanos» (art. 79.4), etc., extrañas en la parte dispositiva de cualquier norma.

También convendría revisar el texto al apartarse frecuentemente de las directrices estatales en cuanto a la estructura. Es una rareza que debe evitarse en estructuras como la de títulos con un único artículo, lo que sucede con el título preliminar, que no está titulado, y que incluye un único artículo (objeto). En buena lid, el título debería estar titulado como su único artículo, dado que el contenido de ambos es el mismo, aunque las directrices sugieran el de «disposiciones generales», que solo en parte respondería, en este caso, al contenido del título.

En cuanto a la incertidumbre que generan algunas remisiones cuando se utiliza el término «anterior» y «siguiente», que pueden causar verdaderos estragos de producirse modificaciones futuras en el texto de la norma, debería subsanarse y sustituirse por el número del artículo, apartado o párrafo que corresponda y aprovechar para hacer las citas cortas y decrecientes. Por ejemplo, en el art. 2.2 se debería decir «apartado 1 a) a d), inclusive» y no «letras a) a d) del apartado anterior». Esto mismo puede revisarse en el art. 11.2, el art. 23.1 y 2, etc.

El párrafo ñ), preceptivo en las enumeraciones que excedan de esa letra de nuestro alfabeto, está ausente a lo largo de todo el anteproyecto, y de acuerdo con las directrices de técnica normativa debería aparecer. También se aprecia en la redacción algunas frases de extensión extraordinaria que dificultan la comprensión y que parecen poco alineadas con el propósito, del que también debería hacerse eco el anteproyecto, de lenguaje claro: la primera frase del párrafo n) del art. 8, sin ir más lejos, tiene nada más y nada menos que 118 palabras.

En dos ocasiones se cita literalmente la «Ley de contratos», desconociendo las reglas para la cita oficial (completa o abreviada) de las normas (art. 9.6 y 7). En el art. 9.3 se cita el art. 6 k) y ese párrafo no existe en la versión publicada del anteproyecto [finaliza en el párrafo j)].

Y con respecto a la disposición final quinta, relativa a los títulos competenciales que invoca el Estado para el ejercicio de su potestad normativa, considero que deberían tener carácter básico más prescripciones relativas a la regulación de la transparencia y el acceso a la información pública. Sobre todo, pensando en las Administraciones locales que no pueden adoptar ciertas regulaciones o figuras al no poseer potestad legislativa. No hacerlo, además, supone malgastar una gran oportunidad de impedir que normativas de desarrollo y aplicación de la regulación básica retrocedan en el terreno ganado en estos años atrás para la transparencia pública.

---

[5] Estas propuestas están disponibles en https://transparencia.gob.es/gobierno-abierto/grupo-trabajo-de-reforma-ley-de-transparencia, Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto. Publicación de las actas y ponencias del Subgrupo de trabajo constituido en el seno del Foro de Gobierno Abierto encargado de la elaboración de propuestas de modificación de la citada ley.

[6] Aconsejamos la consulta de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2025. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-13020

2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVA

Podemos valorar positivamente la inclusión del Gobierno dentro de la relación de los sujetos obligados por la normativa de transparencia y que se haga también con respecto a los gobiernos de las comunidades y ciudades autónomas, lo que puede que genere una cierta incomodidad en estas por entender que el anteproyecto se inmiscuye en su ámbito organizativo y político, aunque ya se incluyen en la LTAIBG otros sujetos obligados como los parlamentos e instituciones estatutarias autonómicas. Al hacerlo, España se alinea con el mandato del Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, ratificado y con efectos en nuestro país desde el 1 de enero de 2024 (Convenio Tromsø, en adelante)[7].

La salida de algunos sujetos obligados que antes estaban incluidos en el art. 2.1 f) debido a su falta de naturaleza constitucional, es más aparente que real, dado que siguen permaneciendo dentro del apdo. 1 (Banco de España o Consejo Económico y Social) sin muchas mayores consecuencias, aunque no se limite para estos órganos el acceso únicamente a la información generada en el ejercicio de sus funciones administrativas. El hecho de que no se diga, no significa que el ámbito de sujeción finalmente no vaya a ser este mismo, al menos en el caso del Banco de España, donde las reglas de confidencialidad que existen en su normativa respecto de la información pública que poseen o generan vedan importantes contenidos al acceso.

La transparencia de la actividad de alguno de los órganos citados en el párrafo f) es manifiestamente mejorable y es un debate ya conocido por lo que respecta a la publicidad de los dictámenes que emite el Consejo de Estado, por ejemplo. Este particular dio lugar a un voto particular del profesor Severiano Fernández, que dirigió el Subgrupo de Trabajo, y que este autor apoya en su integridad.

Por otra parte, el art. 23 del anteproyecto sigue excluyendo de la posibilidad de reclamar ante el CTBG las resoluciones de estos órganos en materia de acceso a la información pública, cuestión esta que debería corregirse como más adelante se dirá.

Con respecto a los sujetos beneficiarios de ayudas y subvenciones, el anteproyecto podría haber incluido algunas de las concreciones que fueron incluyéndose en los sucesivos borradores de real decreto de desarrollo de la LTAIBG, iniciativa comprometida en los planes nacionales de gobierno abierto que, finalmente, fue abandonada por el Gobierno y que permitiría resolver algunas dudas sobre cómo efectuar el cálculo a que se refiere el art. 3 b) de la ley. Los dos últimos borradores de aquel texto datados el 28 de febrero de 2019 y el 6 de febrero de 2018 manifestaban lo siguiente:

- Se considerará la totalidad de las ayudas y subvenciones públicas concedidas y los ingresos obtenidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año correspondiente.
- Se considerará el importe conjunto de todas las ayudas o subvenciones públicas concedidas con independencia de que el importe individual de cada una de ellas no supere los umbrales establecidos y con independencia de la Administración estatal, autonómica o local que las conceda.
- Se considerará el importe de las subvenciones o ayudas concedidas con independencia del momento de abono de las mismas.
- El importe a considerar será el importe de la subvención concedida. Para el resto de las ayudas será el calculado en términos de subvención bruta equivalente.
- En el caso de subvenciones plurianuales, la obligación de publicación se aplicará durante todas las anualidades si al menos en una de ellas el importe concedido supera los umbrales establecidos.
- La obligación de publicación de la información comenzará en el momento en que se conceda la ayuda o subvención que determine que la suma total de ayudas recibidas hasta esa fecha supere el umbral fijado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Para estos beneficiarios también debería incluirse una obligación de suministro de información en el caso de que se quisiera hacer publicidad activa de la justificación del destino final de la ayuda o subvención recibida, o hubiera de resolverse alguna solicitud de acceso a la información pública que tuviera por objeto ese tipo de contenido. Podría incluirse alguna previsión similar a las existentes en el art. 4.2 y 3 y obligar a que en las bases de las convocatorias de ayudas y subvenciones se estableciera también la obligación de suministro de información a requerimiento de la Administración concesionaria de la ayuda, con la previsión

[7] El instrumento de ratificación puede consultarse en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-21730

de obligaciones de reintegro total o parcial de la ayuda o de imposición de las multas coercitivas a las que hago referencia en el párrafo siguiente.

Creemos que es un olvido que puede subsanarse fácilmente no haber previsto la posibilidad de aplicar multas coercitivas para el caso de que los sujetos obligados al suministro de información pública no cumplan con su deber. Y debería hacerlo la ley con carácter básico para que todas las Administraciones puedan aplicar este tipo de multas, no solo las comunidades autónomas que poseen potestad legislativa para poderlas prever en sus propias leyes de transparencia (Navarra, Región de Murcia y la Comunidad Valenciana ya lo hacen)[8], sino especialmente las entidades locales que, al no poder dictar normas con rango de ley, no pueden incorporarlas en sus ordenanzas locales si no hay una ley que las prevea. La única excepción es el Ayuntamiento de Madrid, que lo hace en su ordenanza, gracias a la cobertura que le presta la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (art. 52).

No solo deberían articularse estas multas ante el incumplimiento por los sujetos obligados de las resoluciones firmes del CTBG, cuestión que sí aborda el anteproyecto. En este caso debería preverse, además, que el destinatario de las multas coercitivas sea el titular del órgano que incumple la obligación legal de dar cumplimiento a aquellas resoluciones. El título relativo al régimen sancionador, que es donde se inserta la regulación de las multas coercitivas (art. 80), sí contempla la responsabilidad personal del titular de este órgano, pero lo hace únicamente con respecto a las infracciones tipificadas como tales dentro del régimen sancionador, no cuando se trata de multas coercitivas que, como todos sabemos, son medios de ejecución forzosa y no gozan de naturaleza sancionadora. O estas multas las asume el titular del órgano incumplidor o volveremos a condenar este sistema a la más absoluta inoperancia. Sería extravagante que la propia Administración se impusiera una multa a sí misma, que paga con su presupuesto, pero que vuelve a reingresar acto seguido. De hecho, es tan impensable que se trata de una previsión inédita en aquellas normas que ya la han previsto en condiciones similares.

El anteproyecto, asimismo, al no declarar básico este contenido, limita la aplicación de estas multas coercitivas al ámbito de la Administración del Estado, sin que sea posible extender la aplicación de esta modalidad de ejecución forzosa a los restantes órganos autonómicos garantes de la transparencia, algunos de los cuales llevan clamando desde hace tiempo una solución de este tipo a sus propios parlamentos[9].

Por otro lado, consideramos que el importe máximo acumulado de las multas coercitivas es muy reducido. Solo a título de ejemplo, esta misma cantidad es la que prevé la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid para el caso de que los sujetos obligados al suministro de información no remitan la información requerida por el órgano a que corresponda en cada caso resolver las solicitudes de acceso, pudiendo llegar a ser de 3000 euros cada 15 días hasta que se cumpla con la obligación impuesta.

Pero es que, además, podrían contemplarse otras consecuencias como respuesta al incumplimiento de los deberes legales de suministro de información, como puede ser la imposición de penalidades en el marco de un contrato administrativo e, incluso, en los casos más graves, la resolución del contrato, la declaración de prohibición para contratar con la Administración o ser beneficiario de ayudas y subvenciones. Creemos que hay que agotar todas las vías posibles para evitar que el incumplimiento de la normativa de transparencia sea una alternativa posible o «salga gratis».

La obligación de suministro de información debería aparecer como incondicionada, sin perjuicio de que el prestador de servicios públicos, el colaborador en el ejercicio de una potestad administrativa, el adjudicatario de un contrato o el beneficiario de una ayuda o subvención pudiera, en la remisión de la información, alegar los posibles daños y perjuicios que le generaría para sus derechos e intereses la publicidad o el acceso a la información, alegaciones que deberán ser debidamente ponderadas por el sujeto obligado del art. 2.1 a la hora de publicar o resolver sobre el acceso.

Finalmente, el plazo de 15 días hábiles para el suministro de información a requerimiento, esto es, tres semanas naturales, es excesivamente extenso teniendo en cuenta que el plazo para resolver las solicitudes de acceso a la información pública es de un mes. O el requerimiento suspende el plazo para resolver la solicitud de acceso a la información o se reduce, a lo sumo, a 10 o 15 días naturales.

---

[8] Art. 12.5 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, art. 7.3 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y art. 5.3 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

[9] A modo de ejemplo, se pueden consultar las memorias del Comisionado de Transparencia de Castilla y León en https://www.ctcyl.es/memorias-anuales/index.html

3. LA PUBLICIDAD ACTIVA

Con respecto al art. 5, que regula los principios generales de la publicidad activa, la frecuencia de actualización de los contenidos debería ser trimestral, no semestral. Así se propuso por el Subgrupo de trabajo en enero de 2023. Creemos que esa puede ser una frecuencia adecuada tratándose de municipios de pequeña o mediana población, pero no así para el caso de las grandes Administraciones, especialmente en relación con aquellos contenidos que se generan o se alteran frecuentemente.

Por otra parte, la periodicidad de la actualización de cada contenido o información debería concretarse en el catálogo de información pública que pasa a ser un instrumento de aprobación necesaria por parte de cada sujeto obligado. Sin duda, este es un gran logro para la correcta gestión de la publicidad activa, aunque debería incorporar todos los contenidos que vaya a publicar cada sujeto obligado, no solo aquellos cuya publicidad viene impuesta por una norma, sino especialmente los que se compromete a publicar voluntariamente como muestra de mayor compromiso con la transparencia (apdo. 8).

El anteproyecto añade a la relación de contenidos a publicar aquellos cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia, dejando excesivamente abierta a la decisión de cada sujeto obligado qué ha de entenderse por esto. Pero es que, además, debería prever la publicidad obligatoria de contenidos que, aunque se soliciten una única vez, su divulgación puede ser de interés general por afectar a una pluralidad indeterminada de personas y no solo al solicitante. Nos referimos a informaciones de servicio público que afecten a un determinado ámbito de gestión en general.

Tampoco debería abrirse la puerta a que la información «histórica» desaparezca del espacio web de transparencia, salvo que, por razones técnicas, no fuera posible conservarla publicada. Nos parece importante que pueda mantenerse disponible, eso sí, indicando con claridad suficiente que se trata de información no vigente o del pasado. La disponibilidad de esta información es trascendental para la realización de análisis y estudios, y para una rendición de cuentas de calidad. Si cada vez que se necesita hay que «echar mano» del derecho de acceso a la información, se generará una mayor congestión en la tramitación de las solicitudes en ejercicio de este derecho, sin olvidar los previsibles retrasos en su resolución y la posible conflictividad que pueda generar en vía administrativa o contenciosa. Si la información ya está publicada, dejémosla ahí aclarando su carácter histórico y evitemos futuras cargas de trabajo innecesarias y las consabidas dificultades y dilaciones para quien quiera tener acceso a ella.

En cuanto a la reutilización [apdo. 6, pero también en el art. 10 g)], sugerimos sustituir la expresión «siempre que estén disponibles» o «en la medida de lo posible» por la de «siempre que técnicamente sea posible».

También es de celebrar la inclusión de algunas nuevas obligaciones de publicidad activa, aunque se echa en falta, por ejemplo, algún reflejo de la importante sentencia del Tribunal Supremo sobre el llamado caso BOSCO en lo que se refiere a la transparencia algorítmica o de los sistemas de IA que utiliza la Administración pública[10]. Este es uno de los retos más importantes en esta materia a acometer en los próximos tiempos y sería razonable que el futuro proyecto de ley plasmara alguna obligación de publicidad activa en este terreno, como ya lo hace la Ley de transparencia de la Comunidad Valenciana y algunas Administraciones como la de esta comunidad, Cataluña o Euskadi han empezado a hacer.

La futura ley trata de conservar la misma estructura de contenidos que su antecesora, la LTAIBG, y creemos que esta puede no ser buena idea. Los problemas de sistemática del art. 8, que ya era un cajón de sastre, se agravan por querer respetar, aparentemente, la numeración de aquella ley. Aquí hay contenidos, por ejemplo, relativos a la gestión de personal de las Administraciones públicas que ya estaban en este precepto (régimen de incompatibilidades), mientras que en el art. 6 se añaden otros contenidos también relacionados con esta misma materia, como las relaciones de puestos de trabajo o los procesos selectivos. Es evidente la necesidad de mejorar la sistemática y técnica normativa del texto, agrupando contenidos de naturaleza similar u homogénea, para garantizar una mejor comprensión, localización y aplicabilidad de la futura norma.

Con respecto al art. 6, la referencia a los altos cargos que efectúa el párrafo b) debería comprender también los miembros de los órganos de gobierno o los máximos responsables de cualquier otro sujeto obligado, habida cuenta de que el concepto de «alto cargo» es extraño o desconocido en muchos de ellos. Sin ir más lejos, en el ámbito de la Administración local. Y también debería alcanzar a todo el personal eventual con independencia de que su destino lo sea en gabinetes de altos cargos o no.

---

[10] STS 1119/2025, de 11 de septiembre (rec. casación 7878/2024). Roj: STS 3826/2025 - ECLI:ES:TS:2025:3826. Id Cendoj: 28079130032025100155.

La referencia a las cartas de servicios del párrafo c) debería completarse con los resultados de su evaluación, ya que de poco sirve esta publicidad si no se conoce el grado de cumplimiento de los compromisos que aquellas asumen, y ayudará a que sean más estructuradas y posean siempre indicadores de resultado. Esta es también una obligación de rendición de cuentas.

También es una expresión muy genérica la que enuncia el párrafo f): ¿a qué información se refiere de los órganos de representación de personal y sindicales? ¿Crédito horario, número de liberaciones, medios a su disposición, coste, etc.?

La información estadística sobre los cauces de presentación de solicitudes de acceso a la información pública a que se refiere el párrafo j), que incluirá las que se presenten por correo electrónico, sorprende enormemente dado que en el texto no se recoge la propuesta que efectuó el Subgrupo de trabajo de que se permita una vía de acceso a la información sin identificación. Esta mención parece amparar esa alternativa, al menos tácitamente, dado que el ejercicio del derecho a través de esta modalidad no exige nunca la inclusión de datos de identidad. Personalmente, valoraríamos muy positivamente que esta posibilidad se incluyera con idénticas limitaciones con las que se convino en el Subgrupo de trabajo y que son las mismas con las que se regula en la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid. Lamentablemente, el texto del anteproyecto de ley no recoge esta propuesta.

En algunos casos se aprecia, también, una redacción intrincada y ciertamente farragosa. Algunos hemos reivindicado tenazmente la publicación íntegra de los expedientes normativos (huella normativa), salvo cuando excepcionalmente esté justificado por la aplicación de los límites legales al acceso a la información pública. El art. 7 dedica nada más y nada menos que sus párrafos b), c), d), e) y g) a regular aspectos parciales de un contenido que debería ser único, el expediente normativo, sin que la regulación propuesta sea nítida, sistemática y comprensible. Por un lado, se habla de los informes y de la MAIN, por otro, de los dictámenes preceptivos, más adelante, de las alegaciones, etc. Es un laberinto de menciones que casan difícilmente entre sí y que generan bastante confusión.

También sería interesante poder incluir una mención en el párrafo a) a que todos los «productos» que se mencionan no podrán formar parte de la fundamentación jurídica de actos o resoluciones administrativas si no han tenido previamente su debida publicidad en el portal de transparencia. Esto, además de reforzar el principio constitucional de seguridad jurídica, permitiría refrendar lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El art. 8 podría incluir en materia contractual las resoluciones de los contratos, las penalidades impuestas o las resoluciones de los tribunales de recursos contractuales y en cuanto a las retribuciones (párrafo g), también se deberían incluir las de cada persona eventual.

El art. 9 trata de dar forma al complicado mapa de obligaciones de publicidad activa por razón de cada sujeto obligado. Es un verdadero galimatías y hay que reflexionar bien sobre otras alternativas posibles que aporten mayor claridad al texto que, al menos, acoge la propuesta del Subgrupo de trabajo de no cargar sobre los hombros de las pequeñas y medianas entidades locales de población inferior a 5000 habitantes, mayores obligaciones de publicidad activa. La sensibilidad del anteproyecto con estas Administraciones de escasos recursos es de agradecer, aunque se completa con una vaga referencia a la publicación de aquella otra información que los municipios «estimen de interés para los vecinos», sin especificar qué procedimiento debe llevarse a cabo para averiguar cuál es ese interés. El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y su reutilización de Castilla y León, tramitado en 2021, pero que no llegó a ver la luz debido a la convocatoria anticipada de elecciones, sugería un modelo posible para llevar a cabo esta consulta.

En el apdo. 2, que es donde se mencionan las obligaciones de estos municipios, no se incluyen las cartas de servicios (la obligación exige que se publiquen si existen, no que se deban aprobar obligatoriamente) ni las relaciones de puestos de trabajo o los procesos selectivos de personal, que sí considero que son contenidos importantes, pero puede que no tanto la información relativa a los órganos de representación de personal dado lo reducido de su plantilla y la presunción de que esta información sea ya conocida. La referencia a las letras c), d) y f) bien podría sustituirse por la de la e), que comprende toda la huella normativa.

Por otra parte, la disposición adicional sexta alberga una incierta obligación de que las Administraciones apoyen a estas entidades locales para favorecer el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa. O esta previsión concreta cuáles son los destinatarios de este mandato, que considero deben ser, especialmente, las Administraciones llamadas «intermedias» (diputaciones, cabildos y consejos insulares) y las comunidades autónomas uniprovinciales, o acabará siendo una promesa más incumplida.

En el art. 11.2 añadiríamos un inciso que diga «entre las que figurará la imposición de multas coercitivas en los mismos términos que prevé el artículo 80».

4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En lo que atañe a la regulación del derecho de acceso a la información pública, uno de los debates clave que habrá que sostener es cuál es la verdadera naturaleza de este derecho, si es o no fundamental y si puede tener acomodo dentro del art. 20.1 d) (derecho a recibir información veraz) o del art. 23 (derecho a participar en los asuntos públicos) de la Constitución o debe seguir siendo eterno candidato a ello, manteniendo la tesis de la actual LTAIBG, que lo encorseta en el art. 105 b) (acceso a archivos y registros), esto es, un derecho de mera configuración legal, constitucional sí, pero no fundamental. Este ha sido uno de los puntos críticos que ha llevado a algunas organizaciones de la sociedad civil a negar su apoyo al V Plan nacional de Gobierno Abierto[11], aprobado el pasado mes de octubre, que seguramente dará lugar a intensos e importantes debates a lo largo de la tramitación.

Aun no habiéndose alcanzado el consenso suficiente en el Subgrupo de trabajo para calificar este derecho como fundamental[12], sí se acordó, como acostumbramos a decir, una «contraprestación» o «premio de consolación» que consistía en proponer una vía reforzada de protección jurisdiccional para este derecho similar a la existente actualmente en la legislación reguladora del orden contencioso-administrativo para los derechos fundamentales, basada, como sabemos, en los principios de preferencia y sumariedad. Ningún rastro de esta propuesta existe tampoco en el texto que ahora conocemos y esto, tenemos que decirlo, es un verdadero jarro de agua helada. Y ello con independencia de que, en la actualidad, la tramitación de este tipo de recursos acumule tales demoras que minimicen las aparentes ventajas de este régimen especial.

Ya entrando a analizar el texto propuesto, debería añadirse «y local» al final del apdo. 1 del art. 12, dado que también existe abundante normativa local sobre esta materia.

Causa cierto estupor que el anteproyecto condicione el pleno ejercicio de este derecho a las personas mayores de 14 años. Este es un debate nuevo que nunca, que se recuerde, se mantuvo en el seno del Subgrupo de trabajo ni en los foros especializados. De hecho, solo dos leyes autonómicas de transparencia en nuestro país se han pronunciado sobre esta cuestión y lo hacen de forma diferente (una, 14 años, y otra, 16 años), para que, finalmente, ninguna de ellas, afortunadamente, esté haciendo esta comprobación en la actualidad. Si, tal como expresa el art. 17.2 a) del anteproyecto, no va a ser obligatorio el uso de certificado o identificación electrónica para la presentación de la solicitud, ¿cómo se pretende llevar a cabo este control? Y, sobre todo, ¿qué sentido tiene hacerlo? ¿Tiene algún propósito cercenar la posibilidad de que un menor de edad pueda ejercer autónomamente este derecho, sin necesidad de la asistencia de los titulares de la patria potestad? En nuestra opinión, no tiene sentido hacer este «viaje».

El art. 13, al definir el concepto de «información pública», sigue haciendo referencia a «los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título» cuando no es del todo cierto (están excluidos los sujetos del art. 3). Sería recomendable mencionar directamente a los sujetos enumerados en el art. 2.1. Y en el párrafo segundo, incluir en los mismos términos que se hace para los sujetos del art. 4, a los del art. 3 b) de acuerdo con lo expresado ya en este trabajo.

En el art. 15.4 se expresa que, disociados los datos existentes en la información solicitada, no sería preciso llevar a cabo el trámite de alegaciones que contempla la ley. Opinamos que debería añadirse el inciso «salvo que la información estuviera afectada por algún límite enunciado en el artículo 14.1». La redacción del anteproyecto olvida que puede haber más interesados afectados por la información solicitada, amén de los titulares de datos personales, a los que pueda ser necesario ofrecerles un trámite de alegaciones. Imaginemos, sin ir más lejos, licitadores que han aportado al procedimiento de contratación información que pudiera afectar a sus intereses económicos y comerciales, o información que pudiera poner en riesgo la seguridad pública.

Se echa significativamente en falta que el anteproyecto recoja una de las propuestas que obtuvo consenso unánime en el Subgrupo de trabajo, y es la de abrir una vía de acceso a la información para la que no se requiera identificación, como ya se ha mencionado antes. Obviamente, siempre con todas las cautelas que aseguren que los límites legales al derecho de acceso a la información permanecen indemnes. En los

[11] Puede consultarse su texto en https://transparencia.gob.es/content/dam/transparencia_home/gobierno-abierto/vpga/V%20PLAN.pdf

[12] No estaría de más revisar los debates del Subgrupo de trabajo, que acordó realizar una ponencia especial con este objeto, y que tuvo que superar las posiciones de algunos de sus miembros que negaban inicialmente la posibilidad de debatir en ese foro cualquier cuestión que pudiera tener una relevancia «orgánica».

debates que se sostuvieron en aquella ocasión, el modelo que alberga la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid de 2016 se consideró una alternativa razonable y adecuada (art. 23).

La necesidad de que los sujetos obligados presten asistencia a las personas que así lo requieran para formular sus solicitudes es un gran avance en esta materia que, no obstante, pierde su lógica si no se concreta suficientemente, tal como se proponía en el Subgrupo de trabajo: hay que detallar cómo se prestará esta asistencia, cuáles son los canales que se podrán utilizar para resolver dudas (telefónico, correo electrónico, etc.) y la obligación de contestar en un plazo razonable a las consultas que se planteen.

Actualmente, el porcentaje de inadmisiones de solicitudes de acceso en nuestro país se acerca al 25 % de las presentadas y buena parte de este número se produce debido a la inexistencia de un asesoramiento adecuado previo a la presentación de las solicitudes. Un gran número de ellas no llegarían a plantearse o lo harían de una forma más adecuada, con grandes posibilidades de éxito, si alguien, al otro lado, pudiera orientar sobre cuál es la vía o la forma idónea para canalizar la petición de que se trate. Por este mismo motivo, no se entiende la referencia a que de la asistencia «quedará constancia en el expediente», ya que en muchos casos ni siquiera llegará a iniciarse este.

En el art. 19 hay algunas cuestiones obvias que bien podrían omitirse, salvo que, por ser más accesibles y claras, se quieran dejar, como la mención a que podrá presentarse nueva solicitud de acceso en caso de que una previa haya sido archivada por desistimiento. También juzgamos positiva la sustitución del término «decida» existente en el apdo. 4 de la LTAIBG por el de «resuelva» que propone el anteproyecto, para dejar bien claro que en este caso se traslada la competencia para resolver al sujeto obligado autor de la información y no, meramente, para informar.

Y creemos que se pierde una oportunidad si no se matiza qué ha de entenderse por «informe interno» a efectos de considerarlo información auxiliar o de apoyo, además de que consideramos que debería desaparecer esta causa de inadmisión una vez que se haya constatado que la información existe. Prejuzgar su falta de relevancia a efectos de conceptuar la información pública puede dar lugar a muchas arbitrariedades, amén de que el Convenio Tromsø no la recoge como causa. Convendría traer al debate las críticas que días atrás el grupo de expertos sobre acceso a la información del Consejo de Europa han expresado en su informe sobre la aplicación por parte de España del Convenio[13]. Con independencia del carácter material y no formal que debe atribuírsele a los términos «auxiliar y de apoyo», este autor siempre ha sido partidario de no prejuzgar la relevancia o no de la información desde la óptica del sujeto obligado al que se le solicita. Si la información existe, rechazar el acceso fundándolo en la calificación subjetiva que haga la Administración de que la información es auxiliar o de apoyo, no concurriendo a la vez un límite legal, creemos que es excesivo.

El grupo de expertos opina, en esta línea, que esta causa de inadmisión parece establecer limitaciones basadas en el contenido de la información a la que se refiere y parece, también, estar orientada a proteger la confidencialidad de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas, que es un interés legítimo según el Convenio, pero también un límite legal de la LTAIBG. Sin embargo, el Consejo manifiesta que las causas de inadmisión operan en nuestra ley con carácter absoluto, ya que no están sujetas a los tests del daño ni del interés público, como sí sucede con los límites al derecho de acceso (art. 14.2 de la LTAIBG), como son la confidencialidad o el secreto debido en los procesos de adopción de decisiones.

Para la concreción de cuándo un informe no puede considerarse auxiliar o de apoyo, podría estarse a lo dispuesto en el Criterio interpretativo 6/2015 del CTBG o a la abundante doctrina de las autoridades de transparencia o la jurisprudencia.

En cuanto a la resolución de la solicitud (art. 20) se debería asumir el criterio general ya fijado por el art. 21.3 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para el cómputo de los plazos para resolver, y sustituir la mención a la «recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver» por el de la «Administración u Organismo competente para su tramitación». Así se recogía ya en la temprana Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid y sugiere la Ordenanza tipo de transparencia pública de la FEMP. Con esta previsión, se evitarían los lapsos de tiempo, algunas veces injustificadamente prolongados, que discurren entre la entrada de la solicitud en la Administración competente y su recepción por quien tiene que tramitarla y darle respuesta. Es habitual que los órganos garantes adviertan sobre esta práctica abusiva y dilatoria que afecta al buen éxito del ejercicio del derecho de acceso.

Por lo que se refiere a la formalización del acceso, se incorporan algunas previsiones procedentes de la normativa autonómica en cuanto a formatos o modalidades. La mención, que procede de alguna norma

[13] Se puede acceder al informe completo en esta dirección: https://rm.coe.int/publication-spain-report/4880299f17

autonómica, a que la modalidad de acceso puede condicionarse cuando afecte al derecho a la propiedad intelectual o a la protección de datos personales, es ambigua y puede malinterpretarse. Debemos tener en cuenta que estamos hablando de formalizar la entrega de una información cuyo acceso ya ha sido estimado y, por tanto, ya se ha efectuado una ponderación previa: o bien no existe límite aplicable al caso, o bien, concurriendo alguno, el resultado de la ponderación lo ha sido a favor del derecho de acceso. Si lo que se pretende es que la modalidad de acceso minimice el posible impacto negativo que pueda haber sobre esos límites concurrentes, pero «no prevalentes», debería expresarse con mayor nitidez.

Se declara el acceso gratuito, suprimiendo la previsión de la LTAIBG actual que permite la aplicación de exacciones (tasas) por la expedición de copias o la transposición de formatos. Debería aclararse, no obstante, por el impacto que pueda tener esta previsión, si la referencia lo es a que el ejercicio del derecho de acceso es gratuito, como viene siendo hasta ahora, o si lo es en relación con la obtención de la información cuyo acceso haya sido estimado en el formato que corresponda.

5. EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIONES Y LA MEDIACIÓN

En cuanto al régimen de impugnaciones, la regulación se mantiene en términos generales tal como ya lo hace la LTAIBG. Creemos, sinceramente, que se pierde la oportunidad de que el CTBG pueda pronunciarse también sobre las controversias que se planteen respecto al acceso a la información generada por los órganos constitucionales, el Banco de España o el Consejo Económico y Social en ejercicio de sus funciones administrativas. Creo que esto en nada afecta al ejercicio de las funciones constitucionales que a estos órganos corresponde y que, claramente, hay que preservar. O a lo sumo exigir a estos órganos que articulen una vía administrativa revisora de sus propias decisiones en este ámbito, tal como ha hecho el Consejo General del Poder Judicial o la mayor parte de los parlamentos, siempre previa al recurso contencioso-administrativo[14].

Aunque varias voces han sido críticas con la previsión del texto que incorpora como preceptiva la intervención de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) cuando la reclamación afecte a la protección de datos personales, a modo de cómo se contempla en la normativa catalana de transparencia, valoramos como positiva la intervención. Esta adición puede servir a fin de que la decisión última a tomar por el CTBG pueda aunar y tomar en consideración el punto de vista del máximo órgano supervisor en esta materia a la hora de resolver. Puede que esta práctica de consulta ya se esté llevando a cabo por cauces informales y más ágiles que lo que prevé el anteproyecto. En este caso, la solución que propone el anteproyecto es conseguir que esta costumbre, de estar dándose, se formalice y, al hacerlo, genere un producto útil para la labor de ponderación que deben afrontar las unidades administrativas que gestionan las solicitudes de acceso a la información. El hecho de que en una década solo se hayan emitido únicamente cinco criterios de ponderación conjuntos del CTBG y AEPD, con un ámbito de aplicación especialmente centrado en datos personales pertenecientes a los empleados públicos, no podemos afirmar que haya sido una experiencia destacable. Para juzgar en su justa medida esta previsión debemos ponernos en el lugar de las unidades gestoras del acceso a la información pública que, tras esa misma década a la que antes nos referíamos, reconocen una y otra vez carecer de criterios suficientes para realizar una ponderación adecuada cuando el acceso a la información presenta un conflicto con la protección de datos. Otra alternativa sería generar una base de datos que recopilase los criterios de ponderación que se van extrayendo de la doctrina reiterada de los órganos garantes de la transparencia y que sirviera de recurso documental de apoyo para los sujetos obligados.

Los temores ante un hipotético colapso deben matizarse teniendo a la vista dos cuestiones: la primera, que esta previsión solo parece aplicable allí donde vaya a ser competente el CTBG, no el resto de los consejos o comisionados de transparencia y, segundo, que a la vista de las reclamaciones resueltas en 2025 por la autoridad estatal solo aparecen dictadas un 4% del total en supuestos en los que el art. 15 de la LTAIBG, regulador del límite de la protección de datos personales, o los citados criterios interpretativos conjuntos se citan en los descriptores de la relación de resoluciones dictadas como aspectos debatidos o en liza.

También merece un comentario positivo la introducción de la mediación como un procedimiento alternativo a la resolución de los conflictos en esta materia, procedimiento que trata de fomentar el diálogo y la comunicación entre Administración y ciudadano, que ya contempla la legislación catalana y que gestiona

[14] La propuesta concreta de este autor se recoge en el artículo «Parlamentos más transparentes, Parlamentos abiertos» (Meseguer, 2024).

con éxito actualmente la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) en aquel territorio. La legislación valenciana también la recoge, aunque aún no se ha desplegado en la práctica al estar aún pendiente la renovación de los miembros de la autoridad garante de la transparencia, y también lo hace el actual proyecto de ley de transparencia de Euskadi que se tramita en su parlamento.

La introducción de este tipo de procedimientos está, además, plenamente alineada con el mandato del legislador al Gobierno para que elabore y presente en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, un proyecto de ley que atienda, en el ámbito administrativo, a los medios de solución de controversias cuando una de las partes sea la Administración (disposición final trigésimo primera de dicha ley).

Respecto de este procedimiento, sin embargo, se exige que todas las partes implicadas en el conflicto estén de acuerdo en participar en la mediación para que se pueda llevar a cabo. En las experiencias previas ya existentes en nuestro país y mencionadas más arriba, si el reclamante pide que se lleve a cabo la mediación, la Administración está obligada a sentarse y a participar en ella. Esto está pensado así porque lo previsible es que, pudiendo decidir la Administración no participar en la mediación, sea lo que finalmente haga, prefiriendo antes mejor los métodos tradicionales y unilaterales de resolución de conflictos en vía administrativa que, como todos sabemos, son de naturaleza adversarial. Si la regulación se mantiene tal cual está en el anteproyecto, es muy probable que no lleguemos a ver nunca un procedimiento de esta naturaleza.

Gracias a un estudio que este autor está llevando a cabo actualmente, y teniendo en cuenta que la institución mediadora va a ser el CTBG, órgano de control con un conocimiento más que cualificado en materia de acceso a la información pública, parece más razonable que el procedimiento sea el de conciliación y no el de mediación, dado que, en nuestra tradición normativa, quien media no puede efectuar propuestas de acuerdo ni asesorar u orientar a las partes. En este caso, el Consejo es quien mejor puede guiar a las partes y sugerir soluciones al conflicto, incluso identificando dónde puede haber límites legales que impidan pactar o transaccionar. Sería absurdo que el CTBG no pudiera hacer estas propuestas cuando el diálogo se torne infructuoso o evolucione hacia postulados que transgreden los límites de lo pactable.

De un estudio detenido y comparado con otros modelos existentes en otros países, el esfuerzo mayor que exige un despliegue razonable de estos procedimientos es la reducción de la carga de gestión que suponen, teniendo en cuenta que en estos procedimientos debe intervenir siempre un representante de la Administración reclamada con capacidad suficiente y autorización previa para poder acordar[15].

Por otra parte, debería otorgarse al propio CTBG la posibilidad de proponer de manera no vinculante a las partes no aplicar el procedimiento en aquellas reclamaciones de fácil y ágil resolución a la vista de su reiterada doctrina, con el fin de no dilatar más allá de lo estrictamente necesario la resolución de la controversia, y, en cambio, que pueda sugerir la mediación (mejor la conciliación), aun cuando ninguna parte lo haya solicitado, cuando considere que la complejidad del asunto hace recomendable acudir a un procedimiento dialogado de esta naturaleza.

Quedaría por resolver si este procedimiento será en cualquier caso aplicable siempre que el CTBG sea el competente para resolver la reclamación en materia de acceso a la información pública, ya se trate de una reclamación frente a un acto de la Administración General del Estado o de cualquier otra Administración en la que sea competente el Consejo (recordemos que el CTBG resuelve actualmente las reclamaciones interpuestas contra los sujetos obligados que radican en el territorio del Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Islas Baleares y Extremadura).

También surge la duda, tratándose de normativa básica, de si este procedimiento pasa a aplicarse en todas las comunidades autónomas, o si la mención expresa al CTBG limita su aplicación únicamente al ámbito de las reclamaciones en las que interviene este órgano garante.

6. ÓRGANOS GARANTES Y RÉGIMEN SANCIONADOR

La introducción de nuevos miembros en la composición de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno del CTBG, aunque podría ser más ambiciosa, merece un comentario positivo, así como la exigencia de que el titular del Consejo deba poseer experiencia profesional acreditada en el ámbito funcional del Consejo. Quizá podría pensarse también para su nombramiento en un procedimiento competitivo y

[15] Otros modelos que utilizan esta figura, ya sea formal o informalmente, son Québec, Estados Unidos, Suiza, Reino Unido y Chile. Recomendamos la lectura de Cerrillo y Velasco (2020) y Mir (2020).

concurrente a modo del que ya existe para la cobertura de la titularidad de otros órganos de supervisión, como es el caso de la AEPD.

En la ponencia 6.ª del Subgrupo de trabajo se propuso de forma consensuada la situación administrativa de servicios especiales para el personal de este órgano que proceda de otras Administraciones. Al menos se debería contemplar para las personas que desempeñen puestos de directivo público profesional, dadas las funciones de control que ejercen y la independencia con la que deben desempeñarlos, teniendo en cuenta las características del CTBG como A.A.I. No hacerlo puede generar ciertas dificultades al reingreso en la Administración de origen, especialmente cuando se trata de una de las Administraciones sujetas al control del CTBG.

Se sigue echando en falta una facultad inspectora para el CTBG que permita el acceso a los sistemas de información o a la información en poder de los sujetos obligados para acreditar cualquier circunstancia que sea preciso verificar para poder resolver con pleno conocimiento, y que la obstrucción a esta labor esté tipificada como falta grave junto con la ya existente de falta de colaboración con la autoridad.

Dado que se reconoce al CTBG la posibilidad de imponer multas coercitivas, la ley podría prever que esas cantidades, en vez de ingresarse en el Tesoro, contribuyan a la financiación de este órgano, como también sucede con otras autoridades (Agencia Española de Protección de Datos o la Autoridad Independiente de Protección del Informante).

En cambio, consideramos que es un craso error seguir atribuyendo la competencia sancionadora a órganos de la propia Administración infractora. Así se recoge actualmente en algunas normativas autonómicas y aún estamos por ver el primer procedimiento sancionador. Ya sabemos que esta experiencia ha fracasado estrepitosamente en aquellas Administraciones que así lo han regulado. ¿Por qué replicar este error? O se atribuye la competencia al órgano independiente y garante de la transparencia o bien se le atribuye alguna intervención en el propio procedimiento sancionador que prevenga de cualquier posible arbitrariedad.

En el Subgrupo de trabajo se sugirió la posibilidad de que este órgano tuviera la capacidad de proponer de forma vinculante la apertura del procedimiento sancionador una vez agotados los requerimientos previos para que el presunto infractor acomode su conducta a la ley o que pueda informar con carácter preceptivo la propuesta de resolución a imponer. Ambos recursos paliarían de alguna forma la atribución de esta competencia sancionadora a los propios sujetos obligados, que serían también los presuntos infractores.

La diferenciación de los tipos muy graves, graves y leves de las infracciones es extremadamente complicada, y si no se precisa más, dará lugar a importantes problemas de interpretación y, peor aún, de aplicación. En todos los casos se habla de incumplimientos de publicidad activa o de las resoluciones firmes del CTBG, previo requerimiento, sin que se vislumbre claramente la diferenciación entre muy graves y graves. Por otra parte, no aparecen incumplimientos relativos a la (mala) gestión del derecho de acceso. La infracción tipificada en el art. 20.6 de la LTAIBG no tiene su correlato entre las enunciadas en el anteproyecto, lo que nos permite concluir que el cuadro de infracciones es absolutamente deficitario con respecto al propuesto por el Subgrupo de trabajo. Los tipos de infracción leve son excesivamente genéricos, en blanco, y el periodo de un año que se exige para que la reincidencia suponga un tipo más agravado es excesivamente reducido, debiendo ampliarse a dos años.

En el apdo. 5 del art. 78 se considera que no hay incumplimiento del sujeto obligado si en el plazo de 3 meses desde que el CTBG ha requerido la ejecución de sus resoluciones firmes, aquel da una «respuesta motivada» sobre el incumplimiento. No se acierta a ver por qué esa respuesta puede dispensar al sujeto obligado de la responsabilidad de ejecutar la resolución del órgano garante cuando aquel ya ha tenido la oportunidad doble de exponer su parecer al resolver la solicitud de acceso y en las alegaciones que, en su caso, haya formulado a la reclamación interpuesta contra su decisión.

Las sanciones tipificadas en el art. 79 son mínimas, sin que se prevea la imposición de multas económicas. Solo las muy graves se sancionan con la destitución del alto cargo sin que se prevea la prohibición de volver a ocupar cargos de la misma naturaleza, al menos por un tiempo, como sí se hace en el anteproyecto de ley para infracciones de otra naturaleza. La sanción para las graves es la publicidad de la sanción, como si este reproche fuera a tener algún efecto real sobre la reputación personal del infractor que, muy probablemente, ya habrá aparecido varias veces antes como incumplidor en el listado que publica el CTBG de seguimiento del cumplimiento de sus resoluciones. La publicidad, por otra parte, debería preverse en todo caso con respecto a todas las sanciones previstas en el anteproyecto para faltas graves y muy graves, tal como prevé la normativa de buen gobierno.

Por otra parte, no existe en el cuadro de infracciones ninguna que tipifique «incumplimientos de los sujetos obligados al suministro de información» (contratistas, prestadores de servicios públicos, entidades que colaboran en el ejercicio de potestades públicas, etc.). Ni siquiera aparecen mencionados cuando se

identifica a los posibles sujetos infractores. Creemos que esto también debería subsanarse a lo largo de la tramitación parlamentaria.

El apdo. 1 de la disposición adicional primera reitera lo que ya dice la misma disposición de la LTAIBG, no compartiendo que el régimen aplicable para resolver el acceso a los expedientes por parte de los interesados tenga que ser diferente por razón de que los procedimientos estén o no en curso. Este es un tema largamente analizado y debatido y creemos que la diferenciación no tiene un fundamento claro. El acceso que debe tener un interesado a los expedientes en los que él posee esa condición debe ser siempre el óptimo, el mejor de los posibles, que, en mi opinión, es el que se desprenderá de la norma aplicable al procedimiento de que se trate o, supletoriamente, el art. 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. ¿Qué sentido tiene aplicarle a un interesado los límites de la LTAIBG por el hecho de que el procedimiento esté finalizado?

7. OTRAS PROPUESTAS PARA EL IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA

La mayor publicidad que algunas informaciones de interés general tienen en otros países con respecto al nuestro tiene mucho que ver con la cobertura que presta la legislación al acceso a la información, a la difusión de determinados contenidos que protegen los derechos ciudadanos y mejoran su calidad de vida. ¿Qué ocurriría en nuestro país si, tal como sucede en otros, se divulgaran los resultados de la acción inspectora sobre el cumplimiento de los establecimientos de restauración de la normativa de higiene alimentaria o de la calidad de los servicios que prestan las residencias de personas mayores? Podríamos elegir mejor dónde consumir y cómo proteger nuestra salud. Y muy probablemente el mercado expulsaría a aquellos operadores que ofertan sus servicios sin una calidad determinada o vulnerando los derechos de la ciudadanía sin consecuencia o reproche alguno.

Si, en la actualidad, una Administración desea publicar esta información porque la considera de primer orden para su ciudadanía, debe hacerlo asumiendo el riesgo de que un establecimiento que actúa fraudulentamente pueda exigirle la responsabilidad patrimonial por los perjuicios irrogados debido a la publicidad de una información a la que no estaba obligado y para la que carecía de cobertura legal suficiente.

Para evitar que esto suceda y promover que esta información tenga su debida publicidad, es necesario que el legislador dé un paso adelante y empiece a aprobar disposiciones que amparen el conocimiento de estos datos. Toda nueva iniciativa normativa debería incorporar un mandato de puesta a disposición de la información que se genere a raíz de su aplicación como una obligación de publicidad activa más. Una propuesta similar se incorporaba en Castilla y León durante la legislatura 2019-2021 en todos los informes emitidos por la Oficina Técnica de Calidad Normativa a la vista de los proyectos que se le presentaban por las diferentes consejerías.

8. RENDICIÓN DE CUENTAS

El art. 61 del anteproyecto establece una obligación de rendición de cuentas semestral sin que se sepa a ciencia cierta sobre qué debe realizarse, sobre qué recae. Se menciona «el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos», pero ignoramos dónde se establecen estos. El precepto está prejuzgando que todas las Administraciones públicas han aprobado un supuesto plan o programa de gobierno sobre el que efectuar esta evaluación o rendición de cuentas, pero tal obligación en la mayor parte de los casos no existe en la normativa autonómica o local ni se cumple de existir aquella.

En el mejor de los casos, esos planes o programas –a los que hace referencia el art. 6 d) del anteproyecto– son de carácter sectorial y ni siquiera este precepto impone su existencia, sino su evaluación y la publicidad de sus resultados en caso de existir.

Se aprecia, por tanto, un importante déficit regulatorio al que debería darse solución, más aún teniendo en cuenta el carácter básico de este precepto.

9. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El anteproyecto de ley lleva a cabo una regulación de las incompatibilidades del personal eventual (art. 42) distinta de la que existía hasta la fecha, ya que este tipo de personal se sujeta actualmente a las

prescripciones de la LI. El endurecimiento de este régimen para este colectivo es razonable y encomiable, pero sería deseable que se concretasen o aclarasen algunas cuestiones para conocer exactamente cuál es la regulación aplicable. A saber: primero, si la única actividad pública compatible, la de profesor asociado del art. 4.1 de la LI, exige autorización previa con observancia de los restantes requisitos que exige la LI y, segundo, si las actividades privadas del apdo. 3 que se les permite realizar exigen reconocimiento previo con los requisitos previstos en la LI o son actividades exceptuadas similares a las del art. 19 de la LI, que se pueden ejercer sin necesidad de reconocimiento previo.

Ya en la disposición final segunda se da nueva redacción al art. 19 de la LI, añadiendo matices a algunos de los supuestos de actividades exceptuadas ya existentes y adicionando otros nuevos. La ampliación del cupo de horas hasta 150 anuales cuando se trate de personal docente universitario para la dirección de seminarios y la impartición de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de personal empleado público o profesorado es claramente discriminatoria con respecto a los funcionarios expertos en cada una de las materias a impartir que conocen de primera mano la gestión en esos ámbitos. La formación no solo exige un conocimiento académico de la materia, sino también, y sobre todo, de su aplicación práctica. Por esa misma razón, la propia LI y la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, permiten a estos mismos funcionarios aportar su experiencia y conocimiento al ámbito universitario (hasta 120 horas anuales). Esta cuestión debería corregirse, en nuestra opinión, porque carece de fundamento y supone un agravio flagrante.

La ampliación, también, de 75 a 192 horas a las que pueden dedicarse a la labor de preparación para el acceso al empleo público, sin que nos opongamos a ella, no está justificada mínimamente en el expediente, especialmente cuando excede del doble de horas de las que actualmente están previstas.

La limitación de los supuestos enunciados en los párrafos g) y h) a 20 y 30 horas anuales debería dejarse a la interpretación de cada Administración pública, dado que dependerá de múltiples circunstancias que difícilmente pueden concretarse *a priori*, más aún cuando el colectivo de funcionarios pertenecientes a la Administración del Estado es el que menor peso tiene comparativamente con respecto al de las Administraciones autonómicas y locales.

Por último, el supuesto que enuncia el párrafo k) ya se recoge en el art. 11.1, párrafo segundo de la LI (las actividades particulares que en ejercicio de un derecho legalmente reconocido realicen para sí las personas directamente interesadas). Si no se deroga este, aparecerá la previsión por partida doble en la LI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Blanes Climent, M. A. (2025). Alegaciones durante el trámite de audiencia e información pública del Anteproyecto de Ley de Administración Abierta. *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*. https://miguelangelblanes.com/2025/11/03/alegaciones-durante-el-tramite-de-audiencia-e-informacion-publica-del-anteproyecto-de-ley-de-administracion-abierta/

Cerrillo Martínez, A. y Velasco Rico, C. I. (2020). Managing Access to Public Information Conflicts. Is Mediation a Solution? Lessons from the Catalan Experience. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (24), 293-312. https://doi.org/10.18601/21452946.n24.12

Ibáñez García, I. (2025). Contribución a la Consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley de Administración Abierta. *Blog de la Fundación Hay Derecho*. https://www.hayderecho.com/2025/09/15/consulta-publica-anteproyecto-ley-de-administracion-abierta/

Meseguer Yebra, J. (2024). Parlamentos más transparentes, Parlamentos abiertos. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (47), 51-81. https://doi.org/10.59991/rvam/2024/n.47/1001

Meseguer Yebra, J. (2025). Comentario de urgencia sobre el Anteproyecto de Ley de Administración Abierta. *El Consultor de los Ayuntamientos*. https://elconsultor.aranzadilaley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAiNzEwsjS7Wy1KLizPw8WyMDI1NDA0NTkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqALKB2Bo1AAAAWKE

Mir Bagó, J. (2020). La mediació en les reclamacions d'accés a la informació pública. *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*. https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2020/05/06/la-mediacio-en-les-reclamacions-dacces-a-la-informacio-publica-josep-mir-bago/