



DOCUMENTO SOMETIDO AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA CON FECHA DE 25 DE ENERO DE 2023

CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO ¹

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

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

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo deseen, podrán hacer llegar sus comentarios hasta el 25 de febrero de 2023, a través del siguiente enlace:

<https://forma.administracionelectronica.gob.es/form/open/corp/11902/nXiv>

1.- ANTECEDENTES DE LA NORMA

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), entró plenamente en vigor para la Administración General del Estado al año siguiente de su publicación en el BOE,

¹ Enlace a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>



y a los dos años para las comunidades autónomas y para las entidades locales, estableciendo el marco jurídico básico en materia de transparencia y buen gobierno.

Tal y como se pone de manifiesto en su exposición de motivos, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene un triple alcance:

- Incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, lo que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas.
- Reconocer y garantizar el acceso a la información, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo.
- Establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

El título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

El título II otorga rango de ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales. Igualmente, se clarifica y refuerza el régimen sancionador que les resulta de aplicación, en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos.

El título III de la Ley crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, una autoridad administrativa independiente a la que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la administración pública, control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Las disposiciones adicionales de la Ley abordan diversas cuestiones como la aplicación de regulaciones especiales del derecho de acceso, la revisión y simplificación normativa –en el entendido de que también es un ejercicio de buen gobierno y una manifestación más de la transparencia el clarificar la normativa que está vigente y es de aplicación– y



la colaboración entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos en la determinación de criterios para la aplicación de los preceptos de la Ley en lo relativo a la protección de datos personales.

2.- PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR

Durante los años de vigencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ha visto la necesidad de solventar algunos problemas prácticos, aclarar algunos conceptos y apostar por nuevos enfoques de acuerdo con las demandas de la ciudadanía y de las administraciones públicas. Todo ello sin perjuicio de que la ley responde en términos generales a los estándares internacionales en la materia.

El alcance de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que se centrará en el contenido de sus títulos I (Transparencia de la actividad pública”) y III (“Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”), deberá perfilarse en los procesos de consulta y audiencia pública, si bien se considera necesario profundizar en las cuestiones más demandadas por la ciudadanía, tales como la ampliación de las obligaciones de publicidad activa, las máximas garantías en el ejercicio del derecho de acceso y en la actividad de los órganos garantes y el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

3.- NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

La transparencia constituye uno de los pilares esenciales del gobierno abierto, a través del escrutinio de la sociedad sobre la información pública. En este sentido, con la aprobación en octubre de 2020 del *IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024*² España ha dado un paso firme y decidido para reforzar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En el citado *IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024* se incluye un primer bloque de compromisos agrupados en torno al eje de transparencia y rendición de cuentas, que aborda, en primer lugar, la reforma del marco regulatorio. Este

² Enlace al documento del *IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024* (versión ciudadana): 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



compromiso incluye tres actuaciones fundamentales: la aprobación del reglamento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el impulso de 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), y la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarla al contexto nacional e internacional en la materia e introducir mejoras de acuerdo con las necesidades detectadas durante sus años de vigencia.

En este marco, hay que señalar que el 23 de noviembre de 2021 el Embajador Representante Permanente de España en el Consejo de Europa firmó el Convenio del Consejo de Europa nº 205 sobre Acceso a Documentos Públicos, primer instrumento jurídico internacional con alcance general que tiene por objeto reconocer el derecho general de acceso a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas. El día 5 de diciembre de 2022 el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo por el que se dispone la remisión a las Cortes Generales del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos y se autoriza la manifestación del consentimiento de España para obligarse por dicho Convenio. Mediante la firma del Convenio, España pone 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 las autoridades.

Hay que señalar que el texto de la vigente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inspiró en buena medida en el citado Convenio del Consejo de Europa. En este sentido, y aunque con carácter general las disposiciones de la norma están alineadas con el contenido del Convenio, durante el proceso de reforma la norma puede mejorarse a la luz de ese instrumento internacional.

Por lo que se refiere a la aprobación del reglamento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, como otro de los compromisos de mejora del marco regulatorio previsto en el *IV Plan de Gobierno Abierto*, hay que indicar que con motivo de la evaluación intermedia del citado *Plan* se ha decidido la cancelación de este compromiso, en la medida en que se ha confirmado que el proceso de reforma de la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, condiciona necesariamente su desarrollo reglamentario³.

³ Informe de evaluación para la revisión del IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024 al concluir su segundo año de vigencia, de 29 de octubre de 2022 (páginas 80-81): <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:67fedcaf-d2d3-4675-8814-03d7e49cc839/Informe%20de%20evaluaci%C3%B3n%20para%20la%20revisi%C3%B3n%20del%20IV%20Plan%20de%20Gobierno%20Abierto%20-%202022.12.2022.pdf>



En cuanto a la modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acuerdo con el *IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024* el proceso de reforma de la ley incluye una serie de debates y reuniones de expertos, así como la constitución de un subgrupo de trabajo dentro del grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas, formado por representantes del Foro de Gobierno Abierto.

En este sentido, se han celebrado cuatro seminarios sobre la reforma de la ley de transparencia en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). El primero de ellos, titulado *“El estado de la legislación. El marco regulatorio en la Ley de Transparencia y Gobierno Abierto”*⁴, tuvo lugar el día 17 de mayo de 2021; el segundo, con el título *“Propuestas de reforma de la ley de transparencia a la luz de las resoluciones de los órganos de control”*⁵, se desarrolló el 13 de octubre de 2021; el tercero, celebrado el 13 de octubre de 2022, ha examinado *“El papel de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional en el Estado abierto y la reforma de la Ley de transparencia”*⁶; y el cuarto y último ha tenido lugar el 12 de diciembre de 2022, con el título *“Mediación, cumplimiento y control de las resoluciones de los órganos de transparencia”*⁷.

Por su parte, en la reunión del grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas del Foro de Gobierno Abierto del 2 de noviembre de 2021 se acordó constituir un subgrupo de trabajo específico centrado en la modificación de la ley de transparencia⁸. En la reunión del Foro de Gobierno Abierto celebrada el 10 de marzo de 2022 se ratificó la constitución del subgrupo⁹.

⁴ Enlace al vídeo del 1º seminario desarrollado en el CEPC: <http://www.cepc.gob.es/multimedia/seminario-semipresencial-el-estado-de-la-legislacion-el-marco-regulatorio-en-la-ley-de-transparencia>

⁵ Enlace al vídeo del 2º seminario del CEPC: <https://www.cepc.gob.es/multimedia/seminario-semipresencial-propuestas-de-reforma-de-la-ley-de-transparencia-la-luz-de-las-resoluciones>

⁶ Enlace al vídeo del 3º seminario del CEPC: <https://www.cepc.gob.es/multimedia/seminario-el-papel-de-los-organos-constitucionales-y-de-relevancia-constitucional-en-el-estado>

⁷ Enlace al vídeo del 4º seminario del CEPC: <https://www.cepc.gob.es/multimedia/seminario-mediacion-cumplimiento-y-control-de-las-resoluciones-de-los-organos-de-transparencia>

⁸ 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

⁹ 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



Siguiendo el modelo de la Comisión Permanente del Foro, el subgrupo de trabajo de expertos para la modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ha tenido una composición paritaria, de modo que ha estado integrado por seis personas en representación de los distintos niveles de las administraciones públicas y otras seis en representación de la sociedad civil. El subgrupo ha estado coordinado por un académico y ha sido asistido por una funcionaria de la Dirección General de Gobernanza Pública, actuando como secretaria¹⁰.

Durante las sesiones del subgrupo de trabajo, celebradas desde el 28 de enero al 27 de diciembre de 2022, se han debatido 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 23 y 24, 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.

Durante las sesiones del subgrupo de trabajo, que han contado con la asistencia de muchos de los miembros del Foro de Gobierno Abierto, se han construido, fruto del consenso, propuestas que contribuirán en la redacción del anteproyecto de ley. 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

¹⁰ La composición del subgrupo de trabajo y los perfiles curriculares de sus integrantes puede consultarse en el siguiente enlace [.....]



4.- OBJETIVO DE LA NORMA

La norma tendrá como finalidad la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, partiendo de las conclusiones alcanzadas por el subgrupo de trabajo específico creado al efecto en el seno del Foro de Gobierno Abierto¹¹, con el alcance que se perfila en los procesos de consulta y audiencia pública.

En todo caso, se considera necesario profundizar en las cuestiones más demandadas por la ciudadanía:

- Ampliar las obligaciones de publicidad activa.
- Simplificar y dotar de las máximas garantías el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Dotar de las máximas garantías y de la mayor efectividad la actividad de los órganos garantes en materia de transparencia.
- Impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Establecer la obligación de rendir cuentas por parte de las autoridades públicas.
- Otorgar rango de Ley a los principios del gobierno abierto.

5.- POSIBLES OPCIONES REGULATORIAS

Atendido el compromiso de mejora regulatoria contenido en el *IV Plan de Gobierno Abierto* que incluye la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no se han contemplado alternativas de carácter no regulatorio.

Por lo que se refiere a las opciones de carácter regulatorio, necesariamente deben partir de las conclusiones consensuadas en el subgrupo de trabajo creado en el seno del Foro de Gobierno Abierto.

El subgrupo de trabajo ha realizado más de 80 propuestas con las que se pretende, por un lado, enriquecer el contenido de los actuales artículos o incorporar otros nuevos con la práctica surgida durante los años de vigencia de la Ley, de la doctrina de los órganos de garantía y de la jurisprudencia generada a lo largo de este tiempo, y, por otro lado, completar y cumplir con las obligaciones que se vienen demandando en diversos

¹¹ Toda la información generada por el subgrupo de trabajo puede consultarse en el siguiente enlace: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html)



informes sobre esta materia por parte de diversos organismos internacionales, así como mejorar la propia sistemática de la Ley.

El documento completo de conclusiones del subgrupo se encuentra disponible en este enlace [23012023 CONCLUSIONES REUNIONES SUBGRUPO.pdf \(transparencia.gob.es\)](#).

Se señalan a continuación las contribuciones más relevantes del subgrupo, a fin de obtener el criterio de quienes participen en el proceso de consulta pública sobre cada una de ellas:

1. Ampliación del ámbito subjetivo de la Ley. Se propone incorporar como sujetos obligados por las disposiciones de la ley de transparencia al Gobierno, Ministerio Fiscal, 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.

2. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública. Se sugiere delimitar expresamente y con carácter tasado los regímenes especiales, que habrán de venir contemplados en 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.

Se propone asimismo valorar la sustitución de los recursos administrativos ordinarios previstos en la Ley de bases de régimen local y en la Ley de acceso a la información ambiental frente a las denegaciones de acceso por el recurso ante los órganos de garantía de la transparencia.

3. Publicidad activa. Se añaden nuevas obligaciones de publicidad activa, incluyendo categorías como información sobre procesos selectivos, relaciones de puestos de trabajo, identificación e información de contacto de los órganos de representación unitaria y de representación sindical, información sobre el personal eventual y estadísticas extraídas de los registros de personal agendas institucionales 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.

4. Derecho de acceso. El subgrupo ha debatido en una ponencia específica la consideración jurídica del derecho acceso como derecho de configuración legal o como



derecho fundamental. El consenso alcanzado es mantener su consideración como derecho de configuración legal, si bien se propone la introducción de modificaciones procesales que aseguren su protección jurisdiccional por una vía especial.

Se propone asimismo habilitar una nueva vía ágil con la posibilidad de solicitar información sin necesidad de identificar al solicitante sobre la información que ya se encuentre publicada o aquella otra en la que no resulten aplicables límites o causas de inadmisión.

Además, se favorece el derecho de acceso mediante 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 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.

Con respecto a los límites en el acceso a la información pública, y a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica y la sistematicidad de la ley, se propone incluir un límite relativo a la información o documentos declarados secretos o reservados en norma con rango de ley.

En relación con las causas de inadmisión previstas en el actual artículo 18 de la Ley, se propone incorporar una nueva causa de inadmisión cuando la solicitud se refiera a información inexistente o cuando la información solicitada carezca de la consideración de información pública.

En lo que se refiere al procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se incorporan previsiones sobre derechos o intereses de terceros con reducción del plazo de alegaciones a 10 días, y se incorpora la obligación del deber de asistencia al solicitante. Con respecto a la resolución de la solicitud, se propone la modificación del cómputo del plazo a partir del cual el sujeto obligado tiene obligación de resolver, que debería empezar a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico del sujeto competente para su tramitación.

El subgrupo de trabajo ha propuesto también que el derecho de acceso a la información pública reciba una tutela específica mediante la regulación de un procedimiento contencioso-administrativo de carácter especial.



Asimismo, durante todas las sesiones del subgrupo se ha puesto el foco en la necesidad de arbitrar 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.

5. Cumplimiento de las obligaciones de transparencia. El subgrupo considera necesario incorporar a la nueva norma un régimen sancionador al objeto de cumplir con las obligaciones que se vienen demandando en diversos informes sobre esta materia en el plano internacional. Las propuestas contemplan la tipificación de infracciones y sanciones muy graves por parte del legislador básico, y la previsión de un régimen sancionador completo para la Administración General del Estado.

En el ámbito de la Administración General del Estado la potestad sancionadora se atribuye al Consejo General de Transparencia y Buen Gobierno, en el caso de que los incumplimientos se refieran a las obligaciones de publicidad activa, mientras que en el caso de que los incumplimientos se refieran al derecho de acceso a la información pública el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las administraciones públicas previo requerimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o de los órganos de garantía. Además, se atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la potestad de imponer multas coercitivas.

6. Refuerzo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. Se propone incorporar en el estatuto del Consejo medidas orientadas a reforzar el estatus de independencia de esta autoridad administrativa, proponiendo una mayor dotación de medios materiales y personales para la realización de sus competencias. Además, se propone ampliar el número de representantes en la Comisión de Transparencia (órgano asesor y de consulta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) para incorporar a representantes de la sociedad civil y a expertos independientes en materia de transparencia, con la finalidad de mejorar el cumplimiento de sus competencias y fines.