

HACIA UNA LEY DE ADMINISTRACIÓN ABIERTA: REFLEXIONES Y PROPUESTAS

APORTACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY
DE ADMINISTRACIÓN ABIERTA

PARTICIPANTES

Julio García Moreno, Director de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación de Castilla-La Mancha

Carmen Suárez, Jefa de Área de Transparencia de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación de Castilla-La Mancha

Jorge Escudero, Jefe de Servicio de Participación de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación de Castilla-La Mancha

Cayetano Corral, Jefe de Área de Integridad y Buen Gobierno de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación de Castilla-La Mancha

Emilio Guichot, Catedrático de Derecho Administrativo y Director del Instituto Clavero Arévalo de la Universidad de Sevilla

Marta Timón, Subdirectora General de Reclamaciones de Ámbito Estatal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Javier Sierra, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Cecilia Güemes, Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid

Belén López, Directora del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha

Esther Moratíel, Jefa de Servicio de Supervisión de Denuncias y Publicidad Activa del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha

Luis Maeso, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha y Coordinador del Curso de Formación Continua de Especialización en Gobierno Abierto

Isaac Martín, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, Director del Centro de Estudios Europeos y Director de la Cátedra de Gobierno Abierto

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN Y BREVE JUSTIFICACIÓN	6
II. CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LOS EJES	7
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	12
1. ARTÍCULOS DEL ANTEPROYECTO ANALIZADOS.....	12
2. ASPECTOS POSITIVOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	13
2.1. Síntesis de las novedades	13
2.2. Aspectos positivos	16
3. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA EN EL ARTICULADO Y PROPUESTAS CONCRETAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	19
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	24
1. ARTÍCULOS DEL ANTEPROYECTO ANALIZADOS.....	24
2. ASPECTOS POSITIVOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	24
3. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA EN EL ARTICULADO Y PROPUESTAS CONCRETAS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	25
3.1. Carencia de novedades sustantivas.....	25
3.2. Regulación insuficiente de los procesos participativos	26
3.3. Débil tratamiento de la información y comunicación	27
3.4. Debilidad de la regulación de estructuras y órganos de participación ...	28
4. OTRAS OBSERVACIONES.....	30
INTEGRIDAD.....	31
1. ARTÍCULOS DEL ANTEPROYECTO ANALIZADOS.....	31
2. ASPECTOS POSITIVOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA EN MATERIA DE INTEGRIDAD	31
2.1. Ampliación del ámbito subjetivo de la integridad (Art. 40 - 44)	31
2.2. Regulación general del conflicto de intereses (arts. 29-30)	31
2.3. Creación del Registro público de abstenciones (Art. 29.6-7)	32
2.4. Fortalecimiento de la vigilancia ex-post y aleatoria (Art. 38 y 39).....	32
2.5. Registros y Oficina de Conflictos de Intereses (arts. 47-48)	33

2.6. Institucionalización de la cultura de integridad a través de la formación (Art. 49-51)	34
3. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA EN EL ARTICULADO Y PROPUESTAS CONCRETAS EN MATERIA DE INTEGRIDAD	34
3.1. Ambigüedad en la delimitación del ámbito subjetivo	34
3.2. Conflicto de intereses	35
3.3. Cultura de integridad y formación: buena intención, instrumentos incompletos.....	37
3.4. Predominio del enfoque disciplinario (visión interna de integridad).....	37
3.5. Ausencia de mecanismos estructurados de participación social en integridad.....	38

I. INTRODUCCIÓN Y BREVE JUSTIFICACIÓN

El pasado mes de octubre de 2025 el Gobierno de España aprobó el Anteproyecto de Ley de Administración Abierta, que busca regular conjuntamente los grandes pilares del Gobierno Abierto –transparencia, participación, integridad y rendición de cuentas–partiendo de la realidad normativa actualmente existente, pero incorporando algunas novedades relevantes.

En este contexto, la Jornada Final del Curso de Formación Continua de Especialización en Gobierno Abierto, organizado conjuntamente por el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Castilla-La Mancha y la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación de Castilla-La Mancha, en colaboración con la Escuela de Administración Regional y la Cátedra de Gobierno Abierto, por la calidad de sus ponentes y el perfil de los participantes, se presentaba como un marco propicio para reflexionar críticamente sobre la forma y contenidos de esta propuesta normativa.

El programa de la jornada, celebrada en Toledo el 9 de diciembre de 2025, Día Internacional contra la Corrupción, estuvo integrado por tres mesas –transparencia, participación e integridad–, con dos ponentes cada una. La labor de moderador fue asumida por un miembro de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación de Castilla-La Mancha responsable de cada concreto sector. Puede accederse a él en <https://www.uclm.es/ar/global/promotores/otros/cee/historico-de-actividades/2025/copy-of-copy-of-seminario9diciembre>. Los vídeos de las ponencias están disponibles en el siguiente enlace: <https://www.uclm.es/empresas/mecenazgo/catedrasaulasempresa/catedra-gobierno-abierto/divulgacion/mediateca>

Con los contenidos y debates de la jornada se ha elaborado el presente documento de conclusiones, concebido como un trabajo colaborativo, de autoría compartida, de carácter académico, pero con un enfoque práctico. Ello explica su estructura, en forma y fondo. A nivel formal, parte de una serie de puntos comunes que, de una manera u otra, fueron apareciendo en las distintas intervenciones de ponentes y participantes y, por ello, permiten presentar el contexto en el que se ubica la propuesta normativa; a nivel de contenidos, en cada apartado se hace una breve síntesis de las principales novedades que pretende incorporar el Anteproyecto de Ley para resaltar sus puntos fuertes y aspectos positivos y, junto con ello, identificar las carencias o aspectos necesitados de mejora. En última instancia, se formulan algunas propuestas que pueden servir de referencia al ente promotor del Anteproyecto para mejorar esta iniciativa.

II. CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LOS EJES

Con este marco de referencia, se ofrecen a continuación diez conclusiones sintéticas que permiten enmarcar las valoraciones y aportaciones que serán presentadas más adelante.

1

Ciertamente, el mero hecho de que se haya formulado una propuesta de regulación de los aspectos esenciales que ha de integrar una Administración Pública abierta a la ciudadanía es una buena noticia. La cuestión de la transparencia, la participación y la integridad, en no pocas ocasiones, se presenta como una moda, un mito o una operación de marketing. Esta propuesta normativa, ubicada en el marco del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción y del V Plan de Gobierno Abierto, que parte en gran medida de propuestas formuladas por expertos, ha de ser acogida positivamente por lo que supone de continuidad en las políticas en este ámbito y, sobre todo, de planificación y evaluación.

2

En este sentido, no son pocos los aspectos positivos identificados en relación con los tres grandes ejes anteriormente citados: transparencia, participación e integridad. Sin embargo, no puede obviarse que el contexto mediatiza, quizás demasiado, la forma y el fondo de la propuesta normativa, generando desequilibrios en contenidos y enfoques.

3

Aunque a veces se olvida, hablar de los pilares de la Administración Abierta es hablar de materias directamente conectadas con derechos fundamentales (participación en los asuntos públicos, libertad de información) y otros derechos constitucionales (acceso a la información, participación ciudadana), con el cumplimiento de mandatos constitucionales a los poderes públicos (facilitar la

participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social) y con valores fundamentales de nuestro sistema (como la justicia, la igualdad, la libertad, el pluralismo político). En definitiva, la propuesta es expresión de la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho que constituye nuestro país. Ello debería condicionar, en positivo, la apuesta por contenidos ambiciosos que permitan satisfacer estos valores, principios y derechos.

4

El Derecho se presenta como una herramienta adecuada a tal fin: permite reconocer derechos, imponer obligaciones, establecer un sistema de gobernanza, articular mecanismos garantes del cumplimiento de unos y otras... Es preciso regular. Pero no puede desconocerse que, en relación con todas estas materias, tenemos desde hace años normativa autonómica avanzada. Efectivamente, en este caso concreto, las Comunidades Autónomas no han ido “a rebufo” del Estado –permítase la expresión tan poco académica, pero muy gráfica–, sino que se han adelantado, ofreciendo propuestas que, aunque siempre susceptibles de mejora, resultan de interés. En consecuencia, el Estado puede aprender de esta experiencia regulatoria y, con ello, cambiar inercias armonizadoras, fruto de celos regulatorios, por intentos sinceros de cooperación para regular mejor, beneficiándose con ello todos los niveles territoriales del Estado

5

En relación con la TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ha de darse la bienvenida al hecho de que se aborde, por fin, la reforma de la Ley de Transparencia, doce años después de su aprobación. Puede detectarse un cierto debate entre si sería mejor una nueva norma, con un nuevo enfoque regulatorio, o, por el contrario, una simple reforma, dado que los operadores jurídicos están familiarizados con la actual regulación de la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. En todo caso, debe valorarse positivamente que se busque dar continuidad a los trabajos iniciados para mejorar la regulación, pues genera confianza en el sistema y le dota de mayor legitimidad. Con independencia de ello, las carencias regulatorias y aplicativas están identificadas tras diez años de efectos de esta norma: obligaciones de publicidad activa, simplificación del procedimiento de acceso, límites formales al derecho de acceso, límites materiales –no contemplados en la norma, pero que constituyen verdaderos obstáculos–, instrumentos sancionadores y coercitivos para garantizar el cumplimiento de la

norma, centralidad de la misma en el sistema, con coto a los regímenes específicos... Se dan algunos pasos en este sentido, pero aún son insuficientes. Se incorpora la mediación, pero sin definir su alcance; se refuerzan los instrumentos sancionadores, pero dejando en manos de la propia Administración la imposición de sanciones (algo que, como sabemos por los casos en los que a nivel autonómico se ha planteado esta solución, no funciona), no se ofrecen medidas para resolver el principal obstáculo al derecho de acceso, como es el silencio administrativo. En definitiva, puede afirmarse la existencia de una cierta timidez en relación con algunos extremos. Y, junto con ello, no puede obviarse que algunas de estas novedades afectan a la organización del principal órgano de control en este sector, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, extremo que no tiene su reflejo en la norma. Atribuirle poderes coercitivos impacta en su estructura y funcionamiento interno, con lo que debería valorarse una mayor dotación de medios y un replanteamiento de su configuración legal.

6

A diferencia de lo que ocurre con el ámbito de la transparencia, no existe experiencia regulatoria estatal en sentido estricto respecto de la PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Por ello, el punto de partida –más allá de observar las propuestas autonómicas en esta materia– debe ser un buen entendimiento de la naturaleza jurídico-política de la participación, no como fin en sí misma, sino como un medio para construir y consolidar democracia y confianza. Además, la regulación en este caso no puede desconectarse de la experiencia. Es una materia que se está construyendo y, por tanto, partir de esta realidad es crucial para regular los distintos instrumentos participativos. Junto con ello, no puede obviarse la conexión con los otros pilares del Gobierno Abierto, que coadyuvan a la participación (transparencia para la participación, rendición de cuentas de los procesos participativos, integridad y procedimientos participativos). Adicionalmente, tan importante como los instrumentos son los elementos de gobernanza (la organización de la participación ciudadana), algo que no está contemplado suficientemente en la propuesta normativa. Y, por supuesto, un buen enfoque de los procesos participativos y de sus expresiones. En definitiva, se detecta la necesidad de apostar por una visión menos unilateral y formalista –en la que la Administración es el centro y motor de la participación y la participación es mero procedimiento formal que cumplir–, para integrar una visión más dialogada, con la ciudadanía y con los colectivos sociales, más multilateral, donde la Administración cambie su faceta monologuista para tener una posición de escucha activa... y sincera y, en todo caso, también con garantías de cumplimiento (y no solo desde la perspectiva coercitiva).

7

En relación con la INTEGRIDAD, es más que relevante que estemos, por fin, hablando de ello a nivel jurídico, por el contexto político y social en el que estamos inmersos. Luchar contra la corrupción es luchar por la legitimidad del conjunto del sistema. Pero la integridad va mucho más allá del ámbito de la corrupción: es una exigencia transversal exigible a todo servidor público y a toda organización pública en su conjunto en relación con todos sus ámbitos de actuación en el ejercicio de las funciones públicas y de las competencias administrativas. En relación con este pilar es donde, quizás, el anteproyecto de Ley es más innovador, probablemente porque es lo que ha marcado que vuelva a la agenda política, integrando elementos importantes de prevención y control. Aun así, hay aspectos que quedan sin desarrollar y que resultan excesivamente genéricos, con el subsiguiente riesgo de incumplimiento por falta de concreción y de garantías orgánicas de cumplimiento; y, desde la perspectiva contraria, por un exceso de exigencias. Falta una visión de conjunto, un auténtico sistema que permita detectar, corregir y evaluar los elementos fundamentales que han de integrar una apuesta normativa por la integridad, individual y organizacional.

8

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la incorporación en una misma propuesta normativa de aspectos tan relevantes y conectados entre sí, pero con sus propias dinámicas e idiosincrasias, evidencia un claro problema de excesiva heterogeneidad de la norma y asimetrías de contenidos. Y no pueden dejarse de lado las dudas sobre la viabilidad de la propuesta, por el contexto político actual – debilidad de la mayoría parlamentaria–. Aun así, merece la pena intentarlo, como se está haciendo. Pero, a tal fin, no basta con impulsar, ordenar, regular. Hay que tratar de innovar y transformar, y es aquí donde se encuentran las principales carencias, quizás por el escaso margen temporal que ha existido desde que se retomó la iniciativa hasta la publicación del texto sometido a consulta pública.

9

A pesar de que, como se ha afirmado con anterioridad, el Derecho se presenta como una herramienta adecuada para responder a los desafíos que trae consigo la implantación de una cultura de la Administración abierta, resulta claro que no basta con una buena regulación –en ocasiones se sobrevalora la relevancia performativa de la norma–. El Gobierno Abierto exige políticas, recursos, cultura. Y todo ello no se consigue solo con la norma. La legitimidad de la Administración se adquiere por dos vías: cumplimiento de la legalidad y servicio a los ciudadanos. La implantación de una auténtica Administración abierta, aunque tiene que ver con lo uno y con lo otro, guarda relación más directa con el protagonismo de los ciudadanos en el cumplimiento de la misión de satisfacer el interés general que tiene encomendada la Administración en virtud de lo previsto en la Constitución; en definitiva, con cómo los ciudadanos vemos a la Administración y, por tanto, con la segunda vía de legitimidad. Pero ello exige experiencia: a solicitar acceso a la información se aprende solicitando acceso a la información; a participar se aprende participando; a exigir integridad exigiendo integridad... y siendo íntegro. Ello debe estar muy presente en la mente y la acción de Gobierno, Legislador y Administración Pública. Y, por supuesto, de los propios ciudadanos.

10

Por último, resulta preciso reivindicar este ejercicio conjunto de reflexión, que une a la Academia y a la Administración, a profesores universitarios y a empleados públicos de diferentes niveles territoriales, con la finalidad de compartir visión y conocimiento y proponer soluciones a problemas detectados en la práctica. Este tipo de análisis, expertos e independientes, realizados con auténtica vocación de servicio público por profesionales conocedores del sector no solo son útiles, sino también necesarios. Hay mucho por debatir, porque es mucho lo que ha de construirse para seguir promoviendo la apertura de la Administración Pública.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. ARTÍCULOS DEL ANTEPROYECTO ANALIZADOS

Título preliminar, art. 1.

Título primero, arts. 2-25

Título cuarto. Disposiciones organizativas. Capítulo I (Unidades de información y transparencia), arts. 63-64 Capítulo III (El Consejo de Transparencia y buen gobierno, AAI), arts. 68-75

Título quinto. Régimen sancionador. Capítulo I. Régimen sancionador en materia de transparencia, arts. 76 a 80. Capítulo III. Disposiciones comunes, arts. 84-86

DA1. Regulaciones especiales del derecho de acceso

DA2. Corporaciones de Derecho Público.

DA3. Reclamación

DA4. Colaboración con la AEPD

DA5. Información de Casa de su Majestad el Rey

DA6. Recursos personales y materiales

DA7. Gestión de la información en el ámbito de la AGE

DA8. Publicación en el Portal de Transparencia de la AGE de información de otros sujetos obligados

DA9. Cooperación administrativa para la realización del trámite de alegaciones

DF1. Modificación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español

DF4. Facultades de desarrollo

DF5. Título competencial

DF6. Entrada en vigor

2. ASPECTOS POSITIVOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

2.1. Síntesis de las novedades

Antes de entrar a valorar la propuesta, dado que en relación con el extremo relativo a transparencia y acceso a la información pública se trata de una reforma de la Ley en vigor, resulta oportuno ofrecer una síntesis de las novedades del Anteproyecto en relación con esta cuestión.

- Adopta la mayor parte de las recomendaciones del grupo de trabajo. Toda la regulación del Título I se declara bases del régimen jurídico de las AAPP y se aprueba por ley ordinaria. Deroga la LTAIPBG en la materia TAIP y los arts. 26 a 28 y 30 del RD Archivos estatales.
- En ámbito subjetivo, incluye entre los sujetos obligados expresamente al Gobierno estatal y autonómico, a las federaciones deportivas, a la Fiscalía General del Estado, a la Junta Electoral Central, al Banco de España y al Consejo Económico y Social ya no solo respecto a sus actividades sujetas a Derecho administrativo, o a las fundaciones públicas aportando criterios acerca de cuándo lo son; entre los otros sujetos obligados incluye a sus fundaciones y federaciones; y entre los obligados al suministro de información obliga a la inclusión de cláusulas de transparencia en relación con conciertos y contratos.
- En publicidad activa, regula la actualización de la información (estableciendo como regla subsidiaria la semestral, que puede ser superior para EELL de menos de 5.000 –en las conclusiones del GP, tres y seis meses, respectivamente–), la retirada de información desactualizada o su identificación como tal, o la publicación de catálogos de información. Respecto de la información institucional y organizativa, incluye la relativa a sede, unidades, horarios, teléfonos, mail; cartas de servicio y, solo para el Estado (para todos, en las conclusiones del Grupo de Trabajo): información sobre procesos selectivos, Relación de Puestos de Trabajo, órganos de representación, agendas, órganos colegiados, o la relación de entidades privadas obligadas al suministro de información. Respecto de la información de relevancia jurídica, se incluyen una selección anual de los informes jurídicos más relevantes, la huella normativa, o los catálogos de procedimientos y sus formularios. Entre la información económica,

presupuestaria y estadística, se añaden las memorias de actividad de control de intervención, retribuciones de responsables de gabinetes y del presupuesto destinado a la retribución del conjunto del personal, gastos en publicidad institucional y distribución y estadísticas sobre derecho de acceso. Se precisa la información que debe publicitar cada uno de los grupos de sujetos de los artículos 2, 3 y 4. En la Disposición Adicional 8ª se precisa que en el Portal estatal de la AGE pueden también voluntariamente y con convenio publicar las entidades del sector público institucional estatal.

- En los sujetos del derecho de acceso se establece la regla de los 14 años como capacidad para ser solicitante y se precisa que pueden serlo también entes sin personalidad.
- En el objeto del derecho de acceso, se precisa que se puede solicitar información anterior a la entrada en vigor de la ley y que incluye la producida o recibida por los sujetos obligados a suministrar información del artículo 4.
- En los límites se incluye el criterio de aplicación restrictiva y período que establezca ley. En protección de datos, se aclara en los meramente identificativos que, en el caso de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado puede ser sustituida por un código. Elimina la referencia a Ley de Patrimonio Histórico, añade interés legítimo al derecho. No incorpora los declarados secretos o reservados por norma con rango de ley que proponía el Grupo de Trabajo. En el acceso parcial se mantiene el “que” sin tilde, por tanto, no hay que precisar dónde se ha omitido información, sino tan solo que la información no es completa.
- En el ejercicio del derecho de acceso, no se exige certificado o identificación electrónica, ni hay que especificar la normativa aplicable. Se establece un deber de asistencia a los solicitantes. Se reduce el plazo de alegaciones a 10 días. La inadmisión se incluye ahora en la tramitación. Se establece como nueva causa de inadmisión cuando lo solicitado no sea información pública (no se incluye la inexistencia, como proponía el Grupo de Trabajo). En las causas ya previstas, en la información en curso de elaboración o publicación, se añade la obligación de informar de la fecha prevista (aunque no el que no se pueda alegar pasado el plazo legalmente establecido para elaborarla o publicarla). No se acoge la propuesta del Grupo de Trabajo respecto de la causa de reelaboración que preveía que se pudiera en esos casos dar desglosada. Tampoco la relativa a una doble vía “formal” e “informal” de solicitud, esta última por correo electrónico, sin necesaria

identificación y sin derecho a recurso. En la disposición adicional novena se prevé la colaboración entre Administraciones para para identificar a los afectados a efectos de evacuar el trámite de alegaciones. Se mantiene el *dies a quo* para adoptar la resolución el día de entrada en registro electrónico del órgano competente para resolver (y no el del órgano competente para tramitar, como proponía el Grupo de Trabajo y, de forma unánime, la doctrina). En cuanto a la formalización, prevé que se adjunte la información con la resolución, elimina la preferencia por la vía electrónica y se la da a la señalada por el solicitante o, en caso de que no se indique nada, por la vía a través de la cual se formuló la solicitud; si la información ya está publicada prevé que se envíe el enlace si es un método efectivo a la vista del solicitante. En relación con la gratuidad, ya no prevé en ningún caso la posibilidad de someter la entrega de la información al pago de tasas.

- En materia de recursos, no acoge la vía de protección derechos fundamentales, como había sugerido el Grupo de Trabajo y algún autor. Prevé que, si la denegación se fundó en el límite de la protección de datos, se pida informe a Agencia Española de Protección de Datos o a la autonómica correspondiente, que se emite en 15 días. Si el límite protege derechos de terceros, han de darse quince días de audiencia. Se introduce la mediación para el ámbito estatal: cualquiera de las partes puede solicitarlo ante el órgano competente que designe cada administración con la reclamación o en 5 días desde que se tiene conocimiento de la interposición. Se comunica al CTBG y se suspende el plazo. Se sustancia en un mes desde la aceptación. El acuerdo de mediación debe ser aprobado por el reclamante, el obligado y los terceros. Debe ser formalizado por el órgano competente en la resolución de los procedimientos de mediación, pone fin al procedimiento y debe ejecutarse en los plazos y términos establecidos en el mismo.
- Regula las Unidades de información y transparencia y la central de la AGE.
- Respecto del CTBG, amplía los miembros de Comisión para incorporar a representantes de sociedad civil y expertos independientes elegidos de entre sus miembros por el Foro Gobierno Abierto (catedrático o profesor, ONG, consejo de consumidores y usuarios).
- Incorpora un completo régimen sancionador y multas coercitivas, por incumplimiento de resoluciones firmes, previo apercibimiento. que recaen directamente sobre los altos cargos o máximos responsables de los sujetos obligados. Lo regula solo para la AGE, sin previsiones básicas

(el Grupo de Trabajo había previsto que las muy graves fueran básicas) y las impone la propia Administración (el Grupo de Trabajo preveía que las de publicidad activa las tuviera el CTBG).

- La Disposición Adicional primera prevé la reclamación también cuando hay regulación específica. Incluye a la normativa sobre archivos y modifica al efecto la Ley de Patrimonio Histórico (el Grupo de Trabajo proponía la reclamación solo para el régimen específico de los electos locales y la información ambiental).

2.2. Aspectos positivos

Como observación general, si bien de carácter previo y con independencia de la valoración positiva del mero hecho de iniciar este proceso de reforma de la ley de transparencia y acceso a la información pública en el que, ciertamente, se introducen mejoras que venían siendo reclamadas por la sociedad civil, por los propios operadores, por la doctrina, o que, en algunos casos, habían sido ya reconocidas y establecidas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo u otros órganos judiciales.

No existe consenso acerca de si la opción por reformar la actual Ley es la más conveniente o, por el contrario, hubiera sido mejor un nuevo enfoque. Efectivamente, de un lado la norma en vigor apenas está rodada y comienza a ser conocida por los operadores jurídicos y esclarecida por los tribunales y autoridades de control. De otro, ello supone adoptar una línea *continuista* con la regulación anterior, procediéndose a parchear o remedar aquellos concretos aspectos cuya modificación no puede obviarse, con lo que se pierde la oportunidad de crear una nueva mucho más ambiciosa enfocada en el derecho de acceso y en las personas titulares del derecho.

Sí hay unanimidad en valorar críticamente la opción, por legítima que sea, de aprobar una ley omnicompreensiva que incluye el buen gobierno, la transparencia y acceso a la información y la participación pública. Esta opción comporta, la *dilución y el desenfoque* del derecho de acceso a la información pública sin atender a su *sustancia* fundamental. Una estructura más adecuada podría ser la de una Ley reguladora del derecho de acceso a la información pública y de la transparencia:

1. Objeto (regulación del derecho y definición de su contenido), 2. Titulares del derecho, 3. Sujetos obligados, 4. Principios generales de actuación para garantizar la efectividad del derecho de acceso (transparencia por defecto, derecho a la publicidad activa, previsión de ajustes para colectivos con necesidades específicas, principio de neutralidad tecnológica, transparencia algorítmica, etc.); 5. Regulación del procedimiento para el ejercicio del derecho; 6. Recursos; 7.

Publicidad activa; 8. Regulación de la autoridad garante (fines, funciones-competencias y potestades, incluyendo la de ejecución forzosa y, en su caso, la sancionadora); y 9 otras disposiciones.

Con carácter general, pueden identificarse algunos aspectos positivos:

- Mantiene la numeración de casi todos los artículos, que facilita el conocimiento jurídico.
- Adopta la mayor parte de las recomendaciones del grupo de trabajo, lo que implica no perder el esfuerzo realizado, siendo la mayoría razonables, y que suponen en global una clarificación y un avance no desdeñable.
- Entre las conclusiones del grupo de trabajo que no se adoptan, se valora positivamente no optar por un doble procedimiento “formal” e “informal”.
- Establece la competencia de la autoridad de control para conocer de las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes específicos.
- Remite al régimen de acceso a archivos al general, con sus especialidades.

Entrando en detalle, por lo que concierne al ámbito subjetivo de aplicación de la ley, desde la perspectiva de los sujetos obligados resulta positiva la inclusión explícita del Gobierno, de las Juntas Electorales o del Ministerio Fiscal, si bien no resultan trascendentales en la práctica en la medida en que ya se venía aplicando como si estuviesen incluidos, mediante una interpretación integradora del ordenamiento jurídico.

La regulación de la publicidad activa ha experimentado diversas mejoras. Así ha de valorarse positivamente que la previsión de publicación de aquella información frecuentemente demandada pase al primero de los preceptos reguladores de la publicidad activa (como pórtico general de esas obligaciones), como concreción de lo que tendría que ser un principio general de transparencia por defecto y por diseño. En esta línea, también ha de situarse la previsión (una suerte de esa anticipación a la demanda ciudadana) de publicar aquella información de interés general, que, quizás, habría de configurarse como una obligación y no como una posibilidad, pues eso supondría un impulso a la implantación de un sistema de transparencia por diseño. También merece una valoración positiva la referencia a la necesaria actualización de esa información (al fin y al caso su utilidad depende de la pertinencia y calidad de esos datos o contenidos), si bien habría de establecerse un periodo de revisión o actualización definido *ex lege*, y a la previsión de que se elabore un catálogo de las obligaciones que incumben a cada órgano pues ello no solo mejora la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos sino que coadyuva al mejor ejercicio de las funciones de control del órgano garante (evaluación de cumplimiento).

También constituye un avance la previsión, ya explícita, de la inclusión en la información institucional de aquella referida al personal eventual que desempeña

funciones de confianza y asesoramiento especial, miembros de los gabinetes, su perfil y trayectoria profesional, entendiendo que tales conceptos (confianza y asesoramiento especial) han de interpretarse con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este sentido debe recordarse que una de las informaciones más demandadas es precisamente la identificación de este personal eventual y sus retribuciones. En esta línea, también es muy positiva la inclusión de información sobre procesos selectivos, relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares, incluyendo información sobre el estado de ocupación de los puestos de trabajo con carácter semestral, si éstos comportan la posibilidad de complementos de dedicación especial, información relativa al número y condiciones retributivas del personal eventual, así como estadísticas extraídas de los registros de personal, que incluirán la información sobre el porcentaje de personas con discapacidad.

Otro avance relevante es la obligación de publicar los gastos realizados en campañas de publicidad y acciones de comunicación, los contratos celebrados, así como las denominaciones legales de los prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea que hayan sido adjudicatarios de los contratos celebrados. Esta mejora es esencial, si bien ha de insistirse en que no resulta suficiente la identificación de las agencias de medios, sino de los concretos medios que han recibido esas cuantías. En este sentido se ha pronunciado ya el Consejo de Transparencia en diversas ocasiones y así se exige en el Reglamento europeo de medios de comunicación que resulta de aplicación.

Por lo que concierne al derecho de acceso a la información pública se han introducido diversas previsiones en el articulado cuyo objetivo es agilizar el procedimiento y simplificarlo (no necesidad de identificar el órgano competente o de explicitar que se está ejerciendo el derecho de acceso, no exigencia de identificación electrónica, introducción de un deber de asistencia y de varias posibilidades que permiten identificar o precisar la información cuyo acceso se pretende...). Sin embargo, habría que realizar una reflexión en profundidad, partiendo de una lectura conjunta de todos los preceptos, para comprobar si realmente supone una ventaja o una minoración de tiempos (tomando en consideración el hecho de que el silencio es el principal problema en el ejercicio del derecho).

Por otro lado, la atribución al Consejo de potestades de ejecución forzosa de sus resoluciones supone, *a priori*, un avance que, sin embargo, puede quedar desdibujado por la propia noción de incumplimiento que contempla la Ley.

3. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA EN EL ARTICULADO Y PROPUESTAS CONCRETAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Como ha sido indicado, la opción de regular en una misma Ley cuestiones tan heterogéneas como la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y la integridad suscita críticas. Es por ello por lo que se considera más conveniente que la regulación de la transparencia se realice en un proyecto de reforma de la Ley autónoma, tal y como se preveía en la anterior legislatura, y no integrado con otras materias que no están necesariamente en relación directa y en las que hay ausencias del gobierno abierto (por ejemplo, denuncia, acción popular, evaluación de políticas públicas...). Ahí cabría analizar si aprobarlo como ley orgánica de desarrollo del artículo 20 CE.

El anclaje competencial de todo el título I en el 149.1.18 CE, incluido el procedimiento de acceso, en la materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en la disposición final quinta entra en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida en la Sentencia 104/2018, de 4 de octubre, que enmarca la regulación del procedimiento de acceso en la materia “procedimiento administrativo común”

En lo relativo a los sujetos obligados, se echa de menos una redacción mucho más intuitiva y sintética: referencia a las administraciones públicas y todas las entidades y organismos que tienen tal consideración o que dependen de aquéllas, sin perjuicio de la inclusión de las especificidades que se consideren oportunas.

Otras cuestiones siguen pendientes de actualización: no se entiende la exclusión del Banco de España y del Consejo de Estado de la sujeción general (y la referencia a su normativa crea confusión) y no se ha actualizado el criterio de sujeción de las empresas públicas que sigue enunciándose como un criterio de propiedad y no de influencia directa o indirecta. Junto con ello, en el listado de sujetos obligados a suministrar información deberían incluirse los centros concertados.

En publicidad activa, entre las conclusiones del grupo de trabajo que adopta la propuesta normativa se encuentra la de disminuir las obligaciones de publicidad activa para los municipios de 5.000 habitantes. Es discutible que los ciudadanos deban tener un alcance variable de su derecho a conocer por ese medio en función de si habitan en municipios más o menos poblados, máxime cuando a la vez se recalca la importancia del auxilio de las diputaciones. Además, no se compagina con el hecho de que algunas entidades locales las tienen también en diferente grado en virtud de la autonómica. También en relación con la publicidad activa, la gran ausente en el anteproyecto es la referencia a la transparencia algorítmica y de sistemas de inteligencia artificial, sobre todo en un contexto en que la propia Carta

de Derechos Digitales la incluye como elemento o vector esencial: la transparencia sobre el uso de instrumentos de inteligencia artificial y sobre su funcionamiento y alcance en cada procedimiento concreto y, en particular, acerca de los datos utilizados, su margen de error, su ámbito de aplicación y su carácter decisorio o no decisorio. Contexto, además, que se ha visto reforzado por el pronunciamiento de la STS del caso Bosco.

En lo que atañe al derecho de acceso a la información podría ser útil realizar una reordenación (acumulación-redefinición) de los posibles límites al ejercicio del derecho y de las causas que permiten inadmitir una solicitud e incluso incluir referencias que concreten el significado de esas inadmisiones de acuerdo con la doctrina más actualizada del Consejo o de la jurisprudencia.

Por otro lado, resulta dudoso que la nueva propuesta mejore los tiempos de satisfacción del derecho: si bien los avances introducidos en publicidad activa pueden conllevar una minoración en la carga de tramitar y resolver solicitudes de información, lo cierto es que hay que mejorar la relación entre el deber de asistencia, el procedimiento y el inicio del cómputo de los plazos para evitar que la introducción de estas mejoras pueda acabar redundando en un alargamiento del plazo. Así, la asistencia a la persona solicitante implica la suspensión del plazo cuando se trata de la mejora de la solicitud, pero pervive asimismo la posibilidad de concretar la solicitud previo requerimiento. A ello se une la inclusión de un informe de la AEPD y el mantenimiento de la alusión *al órgano competente para resolver* en el artículo 20. Aclarar la relación entre los artículos 18 y 19, eliminar el inciso del artículo 20 a fin de entender que se inicia el cómputo con la entrada de la solicitud y configurar el informe de la AEPD como potestativo (no obligatorio) para aquellos casos de especial dificultad, podrían ser soluciones.

Mantiene entre los criterios de ponderación la referencia al interés privado en el artículo 14 y a la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho y le añade un interés en el artículo 15, lo que entra en contradicción con el Derecho comparado y con la propia finalidad de la ley de reconocer un derecho de ciudadanía, ajeno al concepto de interesado y en el que no hay que justificar la solicitud.

El informe de la AEPD siempre que esté en juego el límite de protección de datos puede no solo ralentizar las resoluciones de reclamaciones sino inclinarlas a una mayor cerrazón. La LTAIPBG, con la reforma propuesta del artículo 15, y los centenares de resoluciones del CTBG suponen ya un bagaje suficiente. La experiencia catalana en la que se inspira no es necesariamente positiva.

Conviene insistir en que el anteproyecto no acoge el cómputo del plazo para resolver desde que la solicitud entre en el registro del órgano competente para tramitar, y mantiene la mención al órgano competente para resolver. Consta

además que la Administración ha manejado esta previsión de forma táctica para retrasar los plazos de respuesta. Supone una diferencia con lo previsto en la normativa común de procedimiento administrativo, desoye la sugerencia del grupo de trabajo y sume al solicitante en una incertidumbre sobre el día final del plazo.

Es discutible si en esta materia el legislador básico no debería haber establecido normas con este carácter en materia sancionadora. En relación con esta cuestión, parece ilusorio pensar que la Administración vaya a sancionar a los altos cargos responsables de las infracciones, aunque sea a requerimiento del CTBG. Debería atribuirse la competencia a este órgano.

La competencia de las autoridades de control para conocer las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes específicos debería limitarse a los casos en que no hay previsiones de vías específicas distintas de las generales (como en materia de catastro o de registro de la propiedad), en línea con la sugerencia del grupo de trabajo.

En relación con la existencia de regímenes específicos, debería darse otra redacción al artículo 57 LPH, en coherencia con lo previsto en el APL, fijándose solo las especialidades en el modo de acceso para los archivos que no son de gestión u oficina.

Como carencia destacada se identifica la falta de regulación de los grupos de interés y su influencia en la toma de decisiones, dada la transversalidad de sus acciones.

A todo lo anteriormente señalado debe unirse la necesidad de garantizar la dotación de recursos personales y materiales suficientes a los diferentes órganos y unidades encargados de satisfacer las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso, puesto que la realidad demuestra que la falta de medios es una de las carencias que explican no pocos de los incumplimientos que pueden detectarse.

Por último, resultaría conveniente apostar por una mejora de la *arquitectura* del Consejo, lo que implicaría no sólo diferenciar entre funciones-competencias y potestades en los artículos dedicados a su regulación, sino trasladar esta visión de forma coherente al resto de la norma.

En este sentido, en materia de publicidad activa, debería atribuirse al Consejo la potestad de controlar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la norma y, en coherencia con ello, la competencia para imponer multas coercitivas, compatibles con las sanciones que procedan.

Junto con ello, la regulación de la potestad de imponer multas coercitivas –tanto frente a incumplimientos de obligaciones de publicidad activa como respecto de incumplimientos relativos al derecho de acceso–, ha de realizarse en el marco un

reforzamiento de la ejecutoriedad de las resoluciones del Consejo, incorporando la posibilidad de que formule requerimientos de adopción de medidas correctoras, orden de cese de incumplimiento y, más ampliamente, previsión de una obligación de colaboración amplia (por ejemplo, requerimiento de remisión del expediente no enviado).

Adicionalmente, en relación con el régimen sancionador, debe reconsiderarse la definición de *incumplimiento* que contiene en el anteproyecto. Así, el artículo 78 tipifica como infracciones el incumplimiento de los requerimientos del Consejo en materia de publicidad activa y el incumplimiento de las resoluciones firmes de procedimientos de reclamación. Sin embargo, en el mismo precepto difiere la producción de ese incumplimiento en la medida en que, por un lado, se prevén unos plazos demasiados extensos y, por otro, se introduce una especie de “última oportunidad” para no cumplir. En efecto, dispone el anteproyecto que *se entenderá que existe incumplimiento* de las obligaciones de publicidad activa cuando no se hayan adoptado las propuestas incluidas en los requerimientos emanados del Consejo en un *plazo de tres meses* (plazo realmente excesivo, teniendo en cuenta la necesidad de inmediatez inherente a la publicidad activa) o no *se haya ofrecido respuesta motivada* (pudiendo dar a entender que cabe motivar el incumplimiento). El ejemplo es más claro en el ámbito de las resoluciones dictadas en procedimientos de reclamación pues *se entiende que hay incumplimiento* cuando no se haya dado cumplimiento a su contenido (esto es, proporcionar todo o parte de la información) *en el plazo de tres meses* desde que la resolución es firme. No se entiende por qué, firme la resolución, el plazo para ejecutarla ha de ser tan amplio; ni se acaba de comprender que se ofrezca la posibilidad, en ese mismo plazo, de dar *una respuesta motivada* (¿sobre qué aspectos? ¿sobre la imposibilidad de cumplir? ¿sobre la concurrencia de límites que hubieran sido ya descartados en la resolución firme? ¿sobre la concurrencia de otros límites no alegados durante el procedimiento de reclamación que dio lugar a una resolución y a firme?). En fin, son diversas las dudas que despierta el redactado de este precepto cuyo contenido, lejos de poner fin a uno de los principales problemas actualmente existentes, podría empeorarlo.

En cuanto al diseño de la organización del Consejo, como ha sido anticipado, se propone diferenciar funciones y potestades: de un lado, aquellas funciones y competencias consistentes en asesorar, elaborar informes, resolver reclamaciones; de otro, potestades tales como la potestad de autotutela ejecutiva (imponer multas coercitivas), la potestad sancionadora (en el caso de que se le atribuyese al Consejo de Transparencia), la potestad reglamentaria *ad intra*, la potestad de dictar recomendaciones y criterios interpretativos (como *soft law*), la potestad para recabar información o imponer determinadas medidas, etc.

También podría valorarse el mantenimiento o no del carácter unipersonal del órgano ejecutivo del Consejo o su conversión en un órgano colegiado, y el aumento de la mayoría cualificada para su elección, que podría pasar a 3/5 o 2/3 del Congreso de los Diputados.

Finalmente, por lo que se refiere a la mediación prevista en el anteproyecto, debería valorarse la posibilidad de transformarla en un medio de solución de conflictos en el que la tercera parte (que actúa como *negociador* o *árbitro*, *lato senso*) tuviera capacidad de realizar propuestas a la Administración y a la persona solicitante/reclamante.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. ARTÍCULOS DEL ANTEPROYECTO ANALIZADOS

Título III. Participación ciudadana (arts. 51 – 62)

Título IV. Disposiciones organizativas. Cap. II Órganos de participación ciudadana y cooperación territorial. Cap. III (art. 71)

2. ASPECTOS POSITIVOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La incorporación de contenidos y de una regulación relativa a la participación ciudadana para el ámbito del Estado es una novedad porque supera el enfoque de la participación “administrativa” en el procedimiento administrativo y en la elaboración de disposiciones normativas. Se puede decir que, con esta propuesta, en el caso de ser finalmente aprobada, dejaría de existir un evidente retraso del ámbito estatal respecto a los avances que se han producido en esta materia en las Comunidades Autónomas.

Con carácter general, se valora positivamente la visión de la participación inclusiva y orientada a colectivos en vulnerabilidad. Debe destacarse la inclusión como eje vertebrador de la participación, garantizando que no queden fuera personas con discapacidad, personas mayores, jóvenes o colectivos en situación de vulnerabilidad; aunque resulta complejo, es sumamente necesario para fortalecer la democracia. La apertura hacia convenios con asociaciones y entidades representativas constituye un mecanismo adecuado para llegar a quienes históricamente no participan. Sin embargo, sería deseable reforzar la idea de que la inclusión no depende solo del acceso, sino también de la comprensibilidad y usabilidad de los procesos participativos. La incorporación de criterios de lenguaje claro, formatos accesibles y apoyos a la decisión permitiría avanzar hacia procesos más democráticos y equitativos, coherentes con el marco normativo europeo y con los estándares internacionales en gobierno abierto.

En relación con los instrumentos, es interesante que se enumeren varios instrumentos (art 54), aunque no queda claro si es un catálogo de referencia o una propuesta cerrada dentro de la cual la Administración pública deberá escoger entre algunos de ellos cuando tenga que poner en marcha un proceso participativo. Lo importante es que el mecanismo de participación se debe seleccionar pensando

en los destinatarios como bien señala la Alianza para el Gobierno Abierto buscando realizar el espíritu de la participación: compartir el poder, hacer parte de las decisiones públicas a la ciudadanía. En particular, respecto de los instrumentos de participación que sirven para combatir la corrupción, resulta muy clave su inclusión porque está probado que la percepción de la corrupción se vincula de forma muy negativa con la confianza. Los pactos de integridad —ya utilizados en varios países europeos— funcionan como brújulas éticas que establecen compromisos públicos verificables, conectando con la literatura sobre activación de la moralidad y recordatorio de la integridad.

Por su parte, las auditorías ciudadanas pueden ser herramientas poderosas, pero para que generen confianza es indispensable que la ley precise cómo se procesará la información obtenida, cómo se responderá a las recomendaciones y cómo se demostrará su impacto. La experiencia del proyecto COLIBRÍ de veeduría en Bogotá muestra que cuando las instituciones documentan y comunican qué cambios se producen gracias a estos mecanismos, se fortalece la credibilidad institucional y aumenta la participación sostenida.

Centrando la atención en el valor de la rendición de cuentas y el seguimiento de los procesos participativos, es muy positivo que el anteproyecto establezca obligaciones de rendición de cuentas (devolución) y seguimiento sobre cómo se integran los compromisos participativos, alineándose con los marcos internacionales de gobierno abierto. Dar seguimiento y reportar avances no es un elemento decorativo: es lo que evita que la participación se convierta en un ejercicio simbólico y lo que garantiza que quienes dedicaron tiempo y esfuerzo al proceso no se desmotiven. La transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para construir confianza y para legitimar la intervención ciudadana en la toma de decisiones.

Con relación a los órganos de participación, se observa positivamente que tenga su reflejo en la Ley el Foro de Gobierno Abierto.

3. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA EN EL ARTICULADO Y PROPUESTAS CONCRETAS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1. Carencia de novedades sustantivas

El anteproyecto no ofrece aportaciones relevantes en materia de participación, limitándose a enumerar los instrumentos básicos y con algún añadido (auditorías

ciudadanas). En general, lo regulado no supone una aportación distinta a lo que ya se puede hacer o se hace sin la necesidad de una norma.

No queda claro si en todas las políticas debe haber un proceso participativo o si meramente se “promoverá” cuando la administración lo crea conveniente (art 52). Si bien en el artículo 52 se refiere a la relevancia de la participación ciudadana en todas las fases del ciclo de las políticas públicas (planificación, elaboración, ejecución y evaluación) el detalle en el artículo 55 refiere más a formulación de políticas (primera fase)

La participación no debe reducirse a un procedimiento, sino que debe aspirar a ser un mecanismo de redistribución del poder democrático y también una vía para estimular la virtud cívica, generar corresponsabilidad por lo público y habilidades de diálogo sobre la amplia cantidad de problemas y asuntos que nos afectan. Esto es clave si se aspira a fortalecer la legitimidad y la calidad de las decisiones públicas, pero también la confianza.

3.2. Regulación insuficiente de los procesos participativos

No se establece un marco completo y exhaustivo de la participación, quedándose en lo más básico. La regulación es descriptiva (en muchos casos es un catálogo), sin que se establezcan obligaciones relevantes en materia de participación.

La mayoría de los preceptos quedan en la indefinición, evitando obligaciones concretas o compromisos vinculantes.

No se recogen los aprendizajes derivados de las experiencias en materia participativa. En concreto, no se abordan mejoras respecto a la participación en proyectos normativos, como tampoco se avanza hacia un modelo más ambicioso.

Aunque la flexibilidad es necesaria para adaptar los procesos participativos a cada política pública, una abstención regulatoria tan marcada resulta indeseable.

En la referencia a la fase de retorno (art 55, inc c) se sugiere una respuesta motivada de la incidencia de la participación en los procesos, aquí debe haber mucho cuidado esa respuesta no sea en un lenguaje jurídico impenetrable, recoja las contradicciones que puede haber habido en el proceso de participación y la responsabilidad de la autoridad pública de tomar decisiones. Porque se sigue un camino y se toman en cuenta ciertas decisiones y no otras.

En la relación con la evaluación de la participación (art 55, inc d), se alude a una evaluación que encarará el órgano convocante o responsables de participación, sería más interesante lo hiciera un actor externo y se diera participación a un

represente de quienes estuvieron involucrados en el propio proceso participativo. Esto podría reforzar la confiabilidad en todo el proceso.

Vinculado a los instrumentos participativos de lucha contra la corrupción, los pactos de integridad y las auditorías ciudadanas se deben asociar a estos nuevos instrumentos a mecanismos de seguimiento y monitorización externa. Es importante asociarse con instituciones sociales y agencias independientes que gocen de buena reputación social para que puedan auditar y servir como observadoras del proceso asegurando legitimidad y confianza por parte de los actores no solo en los resultados sino en el desarrollo de los pactos o auditorías, en los procesos.

En todo caso, conviene recordar que la ley no tiene poderes mágicos ni performativos tan altos. Si se quiere insertar la participación como estrategia de apertura y desarrollo de la democracia hay que trabajar en la cultura de la participación y diseñar estrategias para potenciarla. Solo se aprende a participar participando y para ello hay que vencer inercias y resistencias. De otro modo, tendremos leyes magníficas que se acatan, pero no se cumplen, que no se hacen parte de la cotidianeidad de la Administración y no reconfiguran las prácticas y rutinas de gobierno.

3.3. Débil tratamiento de la información y comunicación

La información y la comunicación específica para las experiencias participativas apenas se tratan.

El portal de participación y la huella normativa solo se mencionan, sin reforzar legislativamente dos instrumentos clave para el funcionamiento de la participación. Estos deberían servir para:

- Dar soporte a los procesos de consulta, audiencia e información pública.
- Actuar como censo/punto de referencia de participantes y coordinarse con otros registros/censos.
- Funcionar como nodo de comunicación entre ciudadanía y administración (a imitación de los portales de participación de las Comunidades Autónomas): sistema de alertas, información y gestión de la participación.

Con relación a la inclusión y la orientación a colectivos en vulnerabilidad, se debería mencionar el lenguaje claro y destacar cómo quienes ponen en marcha procesos participativos deben preparar y convocar el proceso para que sea inclusivo; es esencial que la participación no sea un mero requisito formal y legal sino un espacio desde donde construir respeto y escucha legítima a colectivos sociales que normalmente son excluidos o marginales en la toma de decisiones.

3.4. Debilidad de la regulación de estructuras y órganos de participación

La regulación sobre estructuras y órganos de participación es mejorable en diversas direcciones:

- No se profundiza en la regulación del Foro de Gobierno Abierto.
- Se otorga el carácter de órgano de participación a la Comisión de Transparencia por un escaso “retoque” en su composición.
- En algunos casos, las previsiones podrían sustituirse por simples obligaciones de publicidad activa (por ejemplo, la publicación de inventarios de órganos colegiados).
- No se configura una estructura para la participación (como las UIT), ni se concreta quién puede actuar para prestar asistencia a la celebración de procesos participativos en el ámbito del Estado.

En definitiva, la participación se enfoca más como un fin que como un medio, como un procedimiento desde el cual construir confianza ciudadana. El modo en que se lo aborda es reduccionista y destaca mucho el aporte de la participación en su aporte informativo, en cómo puede mejorar la eficacia y eficiencia en las decisiones públicas, en términos de producto. Se deja de lado una visión de la participación como fuente de legitimidad y como instrumento de justicia social, como un medio para conseguir el desarrollo de actitudes de convivencia democrática, de virtud cívica, sin importar sólo el resultado y dando más relevancia a los procesos como formadores de ciudadanía y entrenamiento democrático.

Asimismo, el Anteproyecto se sigue refiriendo a la participación como vía de información y escucha para la Administración Pública, pero se queda en los primeros peldaños de la escalera de la participación. Se podría también mencionar modelos de participación que impliquen colaboración tanto en diseño, como en selección de alternativas como en la implementación de la política

Al no existir mecanismos sancionadores en caso de no producirse la participación, este pilar sustancial del gobierno abierto sigue siendo “la hermana pobre” de la integridad o transparencia. Aunque no se desarrolle un régimen sancionador, debería reforzarse la exigencia de poner en marcha los procesos participativos. No es una opción para cuando hay tiempo o se necesita mayor eficacia, sino una necesidad para que las políticas sean más legítimas, se construyan de modos justos y sirvan para crear disposiciones actitudinales que refuercen la democracia.

Para paliar las carencias detectadas, podrían incorporarse:

- Obligaciones mínimas tangibles, como la elaboración de planes periódicos que indiquen los procesos participativos previstos (con un compromiso mínimo por departamento ministerial, por ejemplo), así como plazos de obligado cumplimiento.
- Incluir la iniciativa ciudadana para la puesta en marcha de procesos participativos y valorar la inclusión de los presupuestos participativos.
- Un catálogo de derechos y garantías respecto a la participación.
- La enumeración de principios que deben guiar el diseño e implementación de las actividades participativas
- Mejoras en los trámites de participación en la elaboración de disposiciones normativas (y extensión al resto de mecanismos de participación):
 - Informes de retorno claros y diferenciación de la MAIN
 - Publicación de alegaciones a texto completo en producción normativa
 - Comunicación y sistemas de alertas para avisar de los procesos participativos.
 - Difusión reforzada de los procesos sobre los que haya una amplia expectativa de interés ciudadano.
- Una regulación más explícita y reforzada del portal de participación y de la huella normativa con sus características y elementos básicos para garantizar transparencia, coordinación y comunicación efectiva.
- Incluir contenidos sobre la cultura de la participación y formación para la participación.
- Una delimitación clara de responsabilidades y órganos de apoyo a la participación.
- La creación de una estructura específica en materia de participación (o que esta función la asuma algún órgano preexistente).
- Coordinar la regulación con otra normativa prevista: regulación de los grupos de interés.
- Diferenciar los órganos consultivos primordialmente instrumentales de aquellos que realmente sirven a la participación en función de su composición y de la formación de su voluntad.
- Regulación detallada del Foro de Gobierno Abierto.
- Atribución de funciones de control en materia de participación a una autoridad externa.

4. OTRAS OBSERVACIONES

No se observa una coordinación de los contenidos sobre participación con otras propuestas de normas como la relativa a la regulación de la actividad de grupos de interés.

La coherencia interna de la norma es susceptible de ser mejorada porque se detecta una desviación conceptual al incluir entre la participación contenidos que quizás deberían estar en otra legislación / título de la Ley (integridad, publicidad activa).

Más allá de los contenidos relativos a “participación”, se pone en duda la idoneidad de este anteproyecto para acoger temas tan dispares con un nivel de profundización tan asimétrico.

INTEGRIDAD

1. ARTÍCULOS DEL ANTEPROYECTO ANALIZADOS

Título II

2. ASPECTOS POSITIVOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA EN MATERIA DE INTEGRIDAD

El Título II del APLAA supone un avance cualitativo y cuantitativo en la arquitectura de integridad institucional de España.

Sus principales fortalezas se centran en la consolidación del marco ético, la ampliación del control y la institucionalización de la prevención.

2.1. Ampliación del ámbito subjetivo de la integridad (Art. 40 - 44)

El Título II garantiza que el personal eventual (miembros de Gabinetes) se rija por un régimen casi idéntico al de los altos cargos. De acuerdo con dicho régimen, se exige la idoneidad del personal eventual para el desempeño del puesto público, así como la obligación de publicar su currículum en el Portal de Transparencia de la Administración del Estado. Dicho personal tendrá también que presentar las declaraciones de actividades y de bienes y derechos patrimoniales, tanto en su toma de posesión como al cese.

De igual modo, se somete al personal directivo público a limitaciones de actividad privada durante dos años tras el cese (Art. 46).

Esta extensión del control a los círculos de influencia y la alta gerencia refuerza la prevención de "puertas giratorias" y atiende directamente las Recomendaciones del GRECO.

2.2. Regulación general del conflicto de intereses (arts. 29-30)

Se introduce por primera vez una definición general de 'conflicto de intereses' aplicable a todo el personal público de todas las administraciones (actualmente solo existen definiciones en alguna normativa sectorial, como la ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración del Estado o en la Ley de Contratos del Sector Público).

2.3. Creación del Registro público de abstenciones (Art. 29.6-7)

Las Administraciones públicas, así como los organismos y entidades integrantes de su respectivo sector público institucional, deberán llevar un registro público de abstenciones en el que deberán inscribirse todas las formuladas por el personal a su servicio.

En el ámbito de la Administración General del Estado y su sector público institucional, la implantación y llevanza del registro de abstenciones del personal alto cargo corresponderá a la Oficina de Conflictos de Intereses.

La introducción del Registro público de abstenciones (Art. 29.6-7) es una medida altamente innovadora que transforma un deber ético interno en una herramienta de *accountability* externa.

2.4. Fortalecimiento de la vigilancia ex-post y aleatoria (Art. 38 y 39)

El Título II formaliza y potencia los mecanismos de fiscalización patrimonial a través de la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI).

Se establece el proceso de examen de la situación patrimonial tras el cese y, de forma significativa, se introduce la posibilidad de realizar controles aleatorios durante el mandato.

El objetivo explícito de la OCI es verificar la "existencia de indicios de enriquecimiento injustificado" (Art. 38.1.b), lo que, junto con la remisión de posibles existencias de responsabilidades administrativas y penales a los órganos competentes (Art. 39.4), supone una medida positiva en aras de luchar contra la corrupción.

Adicionalmente, el régimen de incompatibilidades reforzado establece una prohibición explícita (Art. 34.6) de contratar con la Administración Pública donde el alto cargo hubiera prestado servicios durante dos años, reforzando sustancialmente el periodo de carencia.

Durante el período de dos años siguientes a la fecha de su cese, los altos cargos no podrán celebrar por sí mismos o a través de entidades participadas por ellos directa o indirectamente en más del diez por ciento, contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con la Administración Pública en la que hubieran prestado servicios, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas, siempre que guarden relación directa con las funciones que el alto cargo ejercía. Las entidades en las que presten servicios deberán adoptar durante el plazo indicado procedimientos de prevención y detección de situaciones de conflicto de intereses.

2.5. Registros y Oficina de Conflictos de Intereses (arts. 47-48)

Se establecen registros electrónicos de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales y se refuerza la trazabilidad y la inalterabilidad de la información sensible.

El artículo exige que los registros se alojen en un sistema documental que garantice “inalterabilidad y permanencia de sus datos” y alta seguridad en el acceso.

El Registro de Actividades tiene carácter público y se rige por garantías de protección de datos.

Se prevé el carácter reservado del Registro de Bienes, con control institucional reforzado. El Registro electrónico de Bienes y Derechos Patrimoniales tendrá carácter reservado y solo podrán tener acceso al mismo además de la persona interesada, los siguientes órganos:

- a. El Congreso de los Diputados y el Senado, de acuerdo con lo que establezcan los reglamentos de las Cámaras, así como las comisiones parlamentarias de investigación que se constituyan.
- b. Los órganos judiciales para la instrucción o resolución de procesos que requieran el conocimiento de los datos que obran en el Registro, de conformidad con lo dispuesto en las leyes procesales.
- c. El Ministerio Fiscal cuando realice actuaciones de investigación en el ejercicio de sus funciones que requieran el conocimiento de los datos obrantes en el Registro.

El contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno, de las personas titulares de las secretarías de Estado y demás personal alto cargo, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», en los términos previstos reglamentariamente. En relación con los bienes patrimoniales, se publicará una declaración comprensiva de la situación patrimonial, omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares.

Se considera igualmente positivo el establecimiento del deber de colaboración con la Oficina de Conflictos de Intereses (arts. 48.1–2), tanto entidades públicas como privadas deben “colaborar con la Oficina de Conflictos de Intereses en el ejercicio de sus funciones”.

La Oficina de Conflictos de Intereses podrá auxiliarse, para el correcto cumplimiento de sus funciones, de la información que obre en cualquier fichero, archivo o registro público, estando obligados todos los órganos, organismos y

entidades del sector público estatal a facilitarle cuanta información les sea solicitada, en especial, la de carácter tributario, mercantil y de seguridad social. Esto es especialmente positivo porque dota a la Oficina de una capacidad de comprobación objetiva y profunda, indispensable para detectar:

- enriquecimiento injustificado,
- incompatibilidades,
- conflictos de interés,
- omisiones o falsedades en las declaraciones patrimoniales o de actividades.

El artículo 48 es igualmente positivo porque dota a la Oficina de Conflictos de Intereses de poder real para investigar, contrastar y verificar información, asegurando que la integridad pública sea operativa y no meramente declarativa.

2.6. Institucionalización de la cultura de integridad a través de la formación (Art. 49-51)

La Sección 6.^a, dedicada a la formación, es esencial para transformar la integridad de una mera obligación formal a una cultura organizativa. Se establece la formación obligatoria y periódica sobre el Sistema de Integridad de la AGE para todos los niveles, personal alto cargo (Art. 49), personal eventual (Art. 50) y empleado público (Art. 51). Se valora especialmente que se apueste por impulsar la formación no solo para los empleados públicos, sino particularmente para los altos cargos.

3. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA EN EL ARTICULADO Y PROPUESTAS CONCRETAS EN MATERIA DE INTEGRIDAD

El examen detallado del Título II del Anteproyecto de Ley de Administración Abierta permite identificar diversas áreas críticas en la configuración del régimen de integridad pública. Aunque el texto normativo constituye un avance relevante en materia de prevención de conflictos de intereses, trazabilidad patrimonial y cultura ética, persisten deficiencias estructurales que requieren ajustes para asegurar la plena efectividad del modelo.

3.1. Ambigüedad en la delimitación del ámbito subjetivo

Aunque el Título II se aplica directamente a la AGE, subsiste la deficiencia en la uniformidad de aplicación a nivel territorial y en otros poderes del Estado.

El APLAA (Título I, Art. 2.1.f) y g)) incluye a la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso, el Senado, el Tribunal Constitucional, etc., en las obligaciones de Transparencia, pero el Título II (Integridad) solo aplica al personal alto cargo y directivo del sector público estatal. Esto mantiene la fragmentación del marco de integridad para los poderes Legislativo y Judicial, y otros órganos constitucionales. El ámbito de aplicación es muy asimétrico.

La Sección 2.^a del Capítulo II, que contiene las reglas más duras (incompatibilidades, puertas giratorias, límites patrimoniales, declaraciones y controles patrimoniales), se aplica solo a altos cargos de la AGE y sector público estatal (art. 31).

En la disposición final competencial se declara legislación básica únicamente el Capítulo I y la Sección 1.^a del Capítulo II (definiciones generales de conflicto de interés), pero no esas reglas más concretas.

El resultado es que las normas clave sobre incompatibilidades postempleo, límites patrimoniales y controles aleatorios solo se imponen de forma directa a altos cargos estatales. Cada comunidad autónoma tendrá que legislar si quiere equipararse, lo que conlleva una asimetría territorial.

Además, el Título II no alcanza a actores clave en la integridad del sistema político, como partidos políticos, grupos parlamentarios u organizaciones que influyen estructuralmente en la decisión pública. Estos sí son sujetos obligados de transparencia en el Título I (art. 4 y 5), pero no quedan integrados en un régimen de integridad equivalente (principios, conflictos de interés, declaraciones, etc.). Ello choca con la visión más holística de integridad que proponía *Transparency International* (vincular transparencia, participación e integridad en un mismo ecosistema regulatorio).

3.2. Conflicto de intereses

La delimitación del conflicto de intereses resulta insuficientemente precisa. La norma no establece criterios propios sobre el nivel de riesgo, intensidad o naturaleza del vínculo que activa el deber de abstención. Ello abre la puerta a interpretaciones dispares. La incorporación de una tipología de conflictos (reales, aparentes y potenciales), acompañada de ejemplos y consecuencias diferenciadas, alinearía la regulación con los estándares de la OCDE y la Comisión Europea, aportaría mayor seguridad jurídica. En el ámbito de la gestión de los conflictos de interés, el artículo 30 exige la implantación de procedimientos y “sistemas de alerta”.

Así, las administraciones públicas y sus organismos y entidades dependientes deberán implementar procedimientos y sistemas de alerta adecuados de detección de posibles conflictos de intereses, que permitan al personal a su servicio que pueda incurrir en los mismos abstenerse de realizar cualquier intervención en las actuaciones que esté llevando a cabo. Estos procedimientos y sistemas deberán contemplar, entre otros elementos preventivos, la suscripción de declaraciones responsables de ausencia de conflicto de intereses.

El legislador no fija estándares mínimos ni una metodología –tales como mapas de riesgos de integridad, evaluaciones periódicas, informes públicos o planos de integridad sectoriales– lo que limita la uniformidad y verificabilidad del sistema.

La previsión de un Registro público de abstenciones constituye un avance importante, pero su diseño normativo es incompleto. La ley no determina qué información mínima debe contener el registro:

- descripción del asunto,
- causa concreta de abstención,
- nivel de riesgo,
- órgano afectado,

El plazo máximo de un mes para comunicar cualquier abstención incurrida al Registro de Actividades (Art. 29.5) es excesivo.

La comunicación al Registro debería ser casi inmediata (o en un plazo máximo de dos días) para que el carácter público del registro sirva como control efectivo.

Respecto al personal directivo público, resulta incoherente que se someta a las limitaciones de puertas giratorias, pero quede fuera del régimen sancionador específico de conflictos de interés. La asimetría normativa podría erosionar la eficacia del sistema, por lo que se propone su inclusión expresa en el ámbito sancionador, garantizando un tratamiento homogéneo.

Es igualmente significativa la situación de la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI). Aunque desempeña funciones decisivas (control patrimonial, verificación de enriquecimiento injustificado, asesoramiento preventivo) mantiene un diseño administrativo dependiente del Ejecutivo, sin las garantías de autonomía propias de una autoridad independiente, a diferencia del Consejo de Transparencia. Para reforzar su capacidad operativa y legitimidad, sería recomendable avanzar hacia su independencia orgánica y presupuestaria, o incluso evaluar su conversión en una Autoridad Administrativa Independiente o en un órgano con nombramiento parlamentario de su dirección.

3.3. Cultura de integridad y formación: buena intención, instrumentos incompletos

La Sección 6.^a (arts. 49–51) introduce la formación obligatoria en integridad para altos cargos, personal de gabinetes y todo el personal empleado público, articulada en itinerarios formativos específicos y con registro de participación. Esto es una mejora evidente: pasa de la idea voluntarista a una obligación jurídica, alineada con el “Sistema de Integridad de la AGE” que menciona la memoria.

Sin embargo, el Título II se queda corto en la arquitectura institucional de la integridad. No se prevé, por ejemplo, la figura de responsables de integridad en cada departamento, la obligación de elaborar mapas de riesgos de integridad, planes de integridad sectoriales, evaluación periódica de la cultura ética de las organizaciones, indicadores de cumplimiento cualitativo, etc.

La ley habla de “Sistema de Integridad” pero apenas lo despliega normativamente más allá del régimen de conflictos de interés y la formación.

El Título II del Anteproyecto de Ley de Administración Abierta, pese a su notable avance técnico en la prevención de conflictos de intereses, sigue centrado fundamentalmente en un modelo introspectivo de integridad, basado en controles administrativos, registros internos y obligaciones declarativas. Ello genera un sistema vertical, poco permeable. Resultaría adecuado institucionalizar mecanismos de participación ciudadana y experta, como consejos externos de integridad, observatorios independientes o plataformas colaborativas, que consoliden la legitimidad democrática del modelo.

3.4. Predominio del enfoque disciplinario (visión interna de integridad)

Gran parte del Título II articula:

- deberes de altos cargos (arts. 26–36),
- registros internos (art. 47),
- controles patrimoniales (arts. 37–39),
- incompatibilidades y cooling-off (art. 34),
- sanciones por conflictos de intereses (arts. 81–83).

Todo este entramado, muy completo y necesario, tiene una función preventiva y disciplinaria, pero opera exclusivamente dentro del perímetro administrativo, es decir, regula qué deben hacer los altos cargos, cómo deben abstenerse, cómo deben declarar, qué actividades deben evitar, qué sanciones se les aplican, etc. Pero no abre espacios para que la ciudadanía pueda:

- monitorear la integridad de forma sistemática,
- co-diseñar estándares,
- evaluar el cumplimiento,
- participar en la detección de riesgos,
- interactuar con los sistemas de prevención.

3.5. Ausencia de mecanismos estructurados de participación social en integridad

Aunque el Título III del Anteproyecto incorpora mecanismos relevantes —como auditorías ciudadanas (art. 60) o pactos de integridad (art. 59)—, estas herramientas están desligadas del núcleo del Título II, que es donde se define la arquitectura del Sistema de Integridad Pública.

Dicho de otro modo: hay participación ciudadana en materia de contratación, pero no existe participación ciudadana en la construcción de los estándares generales de integridad, ni en la evaluación de la actuación ética de altos cargos, ni en la verificación de conflictos de interés.

En materia de coordinación normativa, se aprecia un riesgo de fragmentación con el riesgo de solapamientos e inseguridad jurídica. En este sentido, resulta especialmente importante resaltar que el 10 de septiembre de 2025 también se sometió a consulta pública previa el Anteproyecto de Ley Orgánica de Implementación del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, lo cual genera incertidumbre respecto de los alcances y posibles colisiones normativas que podría tener la eventual regulación que se proponga en el Anteproyecto de Ley de Administración Abierta. Lo mismo sucede en el caso del Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés que se encuentra en trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados.

Junto con todo lo anterior, la integridad no se transversaliza; se regula, pero no se “democratiza”

El Título II se centra en el qué (obligaciones), quién (altos cargos), cómo (registros) y qué pasa si no se cumple (sanciones).

Pero no aborda el para qué ni el con quién. Falta:

- una narrativa pedagógica,
- una estrategia de cultura institucional dirigida también a la ciudadanía,
- un enfoque holístico de integridad

Cuando se señala que la integridad no se transversaliza, quiere decirse que se regula, pero no se “democratiza”, es decir, no se integra en todas las políticas públicas, departamentos, procedimientos y niveles de decisión.

A este respecto, cabe tener presente que una de las principales carencias que afronta la política de integridad pública y anticorrupción en España es la falta de una Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA) y que ello requería abordar sin mayores dilaciones un diagnóstico holístico de los ámbitos de riesgo de corrupción, así como las deficiencias institucionales para hacer frente a la gravedad del asunto.

Sobre la base de estas consideraciones, se sugieren las siguientes mejoras:

1. Introducir una tipología de conflictos de interés (reales, aparentes, potenciales) con ejemplos y consecuencias diferenciadas, siguiendo buenas prácticas internacionales.
2. Fijar en el Título II obligaciones mínimas de gestión de conflictos de interés.
3. Los registros de abstenciones Regular el contenido mínimo, formato y publicidad de los registros de abstenciones y prever que el Consejo de Transparencia publique estadísticas agregadas
4. Exigir que la evaluación de idoneidad e incompatibilidades se realice antes del nombramiento de miembros de gabinetes y directivos, con informe preceptivo de la Oficina de Conflictos de Intereses. Incluir al personal directivo en el ámbito del régimen sancionador de conflictos de interés.
5. Plantear un “mínimo formativo” obligatorio y normativamente delimitado

Aunque los artículos 49 a 51 prevén formación obligatoria para altos cargos, personal eventual y empleados públicos, el Anteproyecto no establece un contenido mínimo, homogéneo ni verificable del programa formativo. Sólo se limita a itinerarios formativos personalizados sobre los distintos elementos del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado.

Esta ausencia es una deficiencia estructural por varias razones:

- La ley no define qué debe comprender la formación en integridad
- No se establecen contenidos troncales, ni módulos obligatorios. La formación no está integrada en los sistemas de promoción y carrera

El contenido formativo no tiene efectos sobre: concursos, nombramientos, evaluación del desempeño o incentivos.

La integridad pública constituye hoy el eje estructural de un modelo de gobernanza democrática que exige la configuración de sistemas capaces de anticipar, detectar y corregir riesgos éticos en el seno de la Administración.

El Anteproyecto de Ley de Administración Abierta constituye, sin duda, un avance significativo en materia de transparencia, integridad y rendición de cuentas. Su arquitectura normativa es amplia, su ambición es real y sus principios están alineados con los estándares internacionales más exigentes. Sin embargo, aun reconociendo estos méritos, el texto revela una carencia estructural que condiciona su verdadera capacidad transformadora: la falta de un sistema holístico de integridad pública.

Existen registros de actividades y de abstenciones, pero no un sistema único de gobernanza de la integridad que permita analizarlos, correlacionarlos y generar alertas sistémicas.

Hay formación obligatoria, pero no un marco competencial unificado que articule la profesionalización ética como eje transversal de la función pública. Se regulan pactos de integridad y auditorías ciudadanas, pero sin una hoja de ruta que los inserte en un ciclo de integridad completo, desde la prevención hasta la evaluación.

La integridad, para ser efectiva, debe ser un sistema. Y un sistema exige conexiones: estándares comunes para todas las administraciones, indicadores homogéneos, mapas de riesgo, flujos de información, funciones bien alineadas entre transparencia, conflicto de intereses, control interno y participación ciudadana. Nada de esto comparece en su plenitud. Y esa ausencia impide elevar la integridad al nivel de “infraestructura institucional”, que es hacia donde apuntan las recomendaciones de la OCDE y los compromisos del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción.

La propuesta normativa proyecta un modelo lineal, cuando la integridad real es circular; establece controles, pero no un auténtico sistema de gobernanza ética; multiplica instrumentos, pero no establece mecanismos que los ensamblen. La consecuencia es clara: no basta con prevenir conflictos de intereses si no se conectan con los datos del registro; no basta con sancionar, si no se aprende de los incumplimientos; no basta con exigir formación, si no se evalúa el impacto de esa formación en la cultura organizacional.

Falta un “sistema nervioso institucional” que conecte todo lo previsto en la norma; falta un tablero de integridad común que permita visualizar riesgos, responsabilidades y resultados; falta una gobernanza que sitúe la integridad al nivel estratégico que exige un Estado democrático avanzado.

En definitiva, si queremos que la integridad sea la columna vertebral de la Administración es imprescindible evolucionar desde este Anteproyecto hacia una Estrategia Nacional de Integridad Pública, con métricas, gobernanza clara y responsabilidad compartida.