

Presentación

I

El año 2025 ha sido un período de intensa actividad en materia de transparencia. Una mirada retrospectiva arroja un balance muy generoso en los planos legislativo, judicial e institucional relacionados con la transparencia, cuyos elementos más cualificados pasamos, aun en breve síntesis, a exponer seguidamente.

Comenzando por el plano *legislativo*, recordemos que el pasado 7 de octubre de 2025 el Consejo de Ministros aprobó el denominado *Anteproyecto de Ley de Administración Abierta*. Además de otros aspectos —conflicto de intereses, participación ciudadana, integridad—, la norma proyectada aborda una modificación intensa y extensa de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

La aprobación del Anteproyecto de Ley constituye, no cabe duda, una buena noticia, dado que la modificación de la LTAIBG ha sido una reivindicación constante formulada desde diferentes sectores implicados en la promoción y defensa de la transparencia. Desde un punto de vista sustantivo hemos de llamar la atención positivamente sobre el esfuerzo realizado en la regulación de algunos ámbitos materiales que ven mejorado su diseño respecto del régimen legal inmediatamente precedente. Este es el caso de la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación de las disposiciones en materia de transparencia; del incremento del nivel básico de obligaciones de publicidad activa, que incluye nuevas obligaciones; del refuerzo de determinados aspectos del ejercicio del derecho de acceso, como el deber de asistencia y mejora de la solicitud; o, finalmente, del trato singularizado a los municipios con población inferior a 5000 habitantes con la finalidad de que cumplan con las obligaciones legales, en el que los Gobiernos locales intermedios están llamados a desarrollar un intenso trabajo, reivindicación esta de la que nos hemos hecho eco en anteriores presentaciones de este *Anuario* y de la que nos congra-

tulamos en la medida en que para su cumplimiento los Gobiernos locales intermedios están llamados a desempeñar un importante papel. Otros aspectos, sin embargo, como la dilación de los plazos de tramitación o el diseño del régimen sancionador, merecen un juicio más pausado y quizás una reflexión más serena a lo largo del proceso de elaboración de la norma por la instancia gubernativa y parlamentaria, con la finalidad de alcanzar la excelencia técnica y desplegar todas sus potencialidades y no sumir en la melancolía a los destinatarios de la norma que, por una deficiente redacción, asistan a su ineficacia aplicativa.

A esta iniciativa legislativa estatal se suman otras dos en el ámbito autonómico que se encuentran en distintas fases de elaboración. La primera es el *Proyecto de Ley de Transparencia de Euskadi*, aprobado por el Gobierno Vasco el 1 de abril de 2025 y que en la actualidad se encuentra en tramitación parlamentaria. No cabe duda de que es una importante noticia, puesto que el País Vasco no había elaborado una ley de transparencia general, a salvo de las previsiones que sobre el particular se contienen en normas parciales, como la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que aborda la cuestión en el ámbito municipal, o, con carácter general, en las normas forales de los respectivos territorios históricos. Mientras que la segunda es el anuncio que realizó el Gobierno de Canarias el 6 de octubre de 2025 de la preparación del *Anteproyecto de Ley de Gobierno Abierto*, que unificará la normativa de fomento de la participación ciudadana y de transparencia y acceso a la información pública, de 2010 y 2014, respectivamente.

Finalmente, en este apartado ha de traerse a colación la Moción núm. 1620 adoptada por el Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de abril de 2025, relativa a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos, elevada a las Cortes Generales.

Las iniciativas legislativas mencionadas se encuentran en distintas fases de elaboración y su culminación depende de múltiples factores. Esperemos dar cuenta en la presentación del *Anuario* del año que viene del éxito de todas ellas.

II

En el ámbito *jurisprudencial*, además de las referencias que se incluyen en los diferentes informes de este *Anuario*, merece la pena aludir en esta presentación, aun de manera telegráfica, a dos pronunciamientos judiciales de indudable trascendencia procedentes de órganos judiciales diversos. El primero de ellos es la Sentencia del Tribunal General de 14 de mayo de 2025 en el asunto *Stevi y The New York Times c. Comisión*

Europea (T-36/23), en la que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anula la decisión de la Comisión Europea de denegar el acceso a mensajes de texto intercambiados entre su presidenta y el CEO de la empresa farmacéutica Pfizer durante las negociaciones entre 2021 y 2022 para la adquisición de vacunas contra la COVID-19. El Tribunal General parte de la premisa de que la supuesta inexistencia de un documento no “entraña la inaplicabilidad del principio de transparencia y del derecho a acceder a los documentos” (párrafo 37), de manera que cuando una institución declara la inexistencia de un documento —como era el caso—, esta declaración se acompaña de una presunción de veracidad que puede ser desvirtuada “sobre la base de indicios relevantes y concluyentes presentados por el solicitante de acceso” (párrafo 39), por lo que si el solicitante consigue desvirtuar dicha presunción corresponde a la Comisión ofrecer explicaciones plausibles para probar la no existencia (párrafo 40). El Tribunal considera que la Comisión omitió explicar la manera en la que llevó a cabo la búsqueda de los documentos solicitados, limitándose a señalar que se había realizado “una nueva búsqueda en profundidad” (párrafo 63). Conducta que, según la sentencia, configura un incumplimiento por la Comisión de “su deber de proporcionar explicaciones plausibles de la no posesión de documentos que existieron en el pasado” (párrafo 67). De ahí que el Tribunal reproche a la Comisión no haber sido capaz de indicar si los mensajes en cuestión habían sido suprimidos y si en algún momento fueron grabados, de aclarar si el teléfono de la presidenta Von der Leyen había sido sustituido, simplemente afirmando que el contenido de los mensajes no incluía “información importante o no efímera” (párrafo 76). De este modo, concluye declarando que la negativa de la Comisión incumplió las obligaciones que le incumben en la tramitación de la solicitud de acceso a los documentos y, de ese modo, vulneró el principio de buena administración establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

El segundo fallo se trata de la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3826), en la que se condena a la Administración a proporcionar a la Fundación Civio el acceso al código fuente de la aplicación informática BOSCO, desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica para que las empresas comercializadoras de energía eléctrica puedan comprobar si los solicitantes del bono social cumplen con los requisitos legales para tener la consideración de consumidor vulnerable. El Tribunal en esta sentencia, muy conocida y comentada entre nosotros, confirma que el derecho de acceso a la información pública constituye un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo, frente

a las Administraciones públicas, derivado de las exigencias de democracia y transparencia, e inseparablemente unido al Estado democrático y de derecho; sostiene que ese derecho adquiere especial relevancia ante los riesgos que entraña el uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio de las potestades públicas o la prestación de servicios públicos, como ocurre con el empleo de sistemas informáticos de toma de decisiones automatizadas en la actividad de las Administraciones públicas, especialmente cuando tienen por objeto el reconocimiento de derechos sociales. De modo que —afirma el Tribunal— en tales casos debe conllevar exigencias de transparencia de los procesos informáticos seguidos en dichas actuaciones, con el objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y el conocimiento de su funcionamiento, lo que puede requerir, en ocasiones, el acceso a su código fuente, a fin de posibilitar la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas que debe aplicar.

El fallo anterior es una importante sentencia que consolida la intensa labor que viene desempeñando nuestro alto tribunal en la configuración del derecho constitucional de acceso a la información pública y que tendrá continuidad, no cabe duda, con la veintena larga de recursos de casación que ha admitido a trámite sobre diferentes aspectos de la LTAIBG.

III

En el plano *institucional* cabe mencionar que en mayo de 2025 se constituyó en Toledo la Conferencia de Órganos Garantes de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública (COTAI), integrada por el Consejo de Transparencia estatal junto con los órganos garantes de las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Foral de Navarra, Galicia, País Vasco y Región de Murcia, con la finalidad de contribuir a fortalecer la transparencia y la garantía del derecho de acceso a la información pública en los distintos niveles del Estado mediante la realización de actuaciones conjuntas. En la misma sesión constitutiva se aprobó el Reglamento de la Conferencia, que enumera entre las tareas a desarrollar las de fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre sus miembros, realizar estudios e informes sobre cuestiones que afecten al derecho de acceso a la información pública y a la transparencia, elaborar documentos divulgativos y de concienciación ciudadana, promover acciones orientadas a fomentar la cultura de la transparencia pública, diseñar líneas estratégicas de formación dirigidas

a los sujetos obligados, promover criterios compartidos de evaluación del cumplimiento de la transparencia y adoptar posiciones comunes sobre cuestiones de especial relevancia.

La presidencia de la Conferencia es anual y rotatoria con arreglo a un calendario predeterminado. En la propia sesión constitutiva se acordó que la primera presidencia la asumiría el titular del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, precisándose que el 1 de enero de 2026 tomaría el relevo por un año la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) de Cataluña, a la que sucederán el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias (en 2027) y el Comisionado de Transparencia de la Región de Murcia (en 2028).

También desde la perspectiva institucional ha de mencionarse en este momento un cambio orgánico en la atribución de funciones en materia de garantía del derecho de acceso a la información. En efecto, el artículo 46.3 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Xunta de Galicia, da nueva redacción al artículo 32 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, de manera que las funciones del Comisionado de la Transparencia que hasta ese momento venían siendo desempeñadas por el Valedor do Pobo pasan a ser atribuidas a la Presidencia del Consejo Consultivo de Galicia. De este modo, finalizado el correspondiente período de transición, a partir del 1 de mayo de 2026 el órgano garante del derecho de acceso a la información será el Consejo Consultivo de Galicia.

IV

En lo que respecta a los trabajos doctrinales, se incluyen en esta edición del *Anuario* dos estudios sobre derecho de acceso y cargos públicos representativos locales. Se trata de uno de los aspectos más controvertidos a los que se han enfrentado los órganos garantes del derecho de acceso, en el que ha terciado el Tribunal Supremo, que presenta numerosas aristas al yuxtaponer dos regímenes jurídicos distintos. Los profesores Manuel Medina Guerrero y Eduard-Valentin Pavel, reputados especialistas en la materia, analizan de manera exhaustiva en sus trabajos sobre los límites al derecho de acceso y al procedimiento administrativo de acceso el numeroso elenco de dificultades aplicativas, aportando algunas soluciones interpretativas.

En la sección sobre buenas prácticas y recomendaciones contamos con la colaboración de Ana M.^a Ruiz Martínez, vocal asesora del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuya aportación se centra en las buenas prácticas

en materia de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. En esta ocasión, a través del resultado de la evaluación de 18 ayuntamientos, se sistematizan un elenco de buenas prácticas dirigidas al cumplimiento de tales obligaciones. Cierra el *Anuario* el índice doctrinal acumulado de resoluciones desde 2018, que, como sucedió con el correspondiente al ATL 7/2024, se publicará en su momento en la página web de la Fundación con el ánimo de que se convierta en una herramienta útil de trabajo para los responsables locales de la gestión de la transparencia.

V

El *Anuario de Transparencia Local* es una iniciativa que surgió en 2018 de la mano de un protocolo de colaboración suscrito entre la *Fundación Democracia y Gobierno Local* y seis organismos garantes del derecho de acceso a la información pública —el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, el *Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía*, la *Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña*, el *Consejo de Transparencia de Aragón*, la *Comisión de Transparencia de Galicia* y el *Comisionado de Transparencia de Canarias*—, al que se sumaron en años sucesivos otros cinco órganos garantes —el *Comisionado de Transparencia de Castilla y León*, el *Consejo de Transparencia de Navarra*, el *Consejo Valenciano de Transparencia*, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que, tras la entrada en vigor de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de las instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, fue sustituido por el actual *Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid*, y, finalmente, el *Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha*—, y al que se ha incorporado en fecha reciente el *Comisionado de Transparencia de la Región de Murcia*, que ya colabora en este *Anuario* con su informe de actividad correspondiente a 2025.

En esta octava edición del *Anuario*, en suma, participan todos los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública que desempeñan su actividad en el ámbito local. Tanto por mi parte como por la de la Fundación, queremos expresar nuestro agradecimiento a todos los órganos garantes por la buena acogida que ha tenido la iniciativa del *Anuario*, y de manera singular a todo su personal técnico, sin cuyo interés y dedicación esta iniciativa de la Fundación no sería una realidad. No obstante, en este momento de traslado de la competencia orgánica en el caso de Galicia, queremos dejar constancia del específico agradecimiento a la institución del Valedor do Pobo, y no pasar por alto que ha estado firmemente com-

prometida con este *Anuario* desde sus inicios, pues no en balde formó parte del grupo de órganos garantes que suscribieron en 2018 el protocolo de colaboración con la Fundación Democracia y Gobierno Local, apoyando las distintas iniciativas propuestas.

RAMON CAMP BATALLA
Director del Anuario de Transparencia Local