



**Ref.: A.G. ENTES PÚBLICOS 54/15 (R - 491/2015)**

Por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha solicitado, al amparo del Convenio de Asistencia Jurídica suscrito con el Ministerio de Justicia (Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado), que se emita informe sobre la siguiente cuestión:

*“A efectos de la emisión del preceptivo informe de este Consejo sobre el proyecto de Reglamento de desarrollo de la LTAIBG, sería necesario determinar si la interpretación que debe darse a los artículos 5, número 4, y 10 de la citada Ley, es la de que la publicación de la información sometida al régimen de transparencia activa debe realizarse primariamente en la página web o sede electrónica propia de los distintos sujetos obligados y complementariamente en el Portal de Transparencia, o si, por el contrario, la publicación debe realizarse primeramente en dicho Portal”.*

Por medio del presente escrito esta Abogacía del Estado viene a evacuar el informe solicitado con base en los siguientes

**ANTECEDENTES**

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) formula consulta sobre cómo deben interpretarse los artículos 5, número 4, y 10, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), exponiendo lo siguiente en su escrito de consulta:

*“Con fecha 8 de junio de 2015, el Secretario General Técnico del Ministerio de la presidencia solicitó a la Presidenta de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38, número 1, letra c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), el informe de este*



*organismo sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la citada Ley (...).*

*Examinado el proyecto por este Consejo, se plantea una duda sustancial respecto del número 2 del artículo 2, referido a la publicación en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado (AGE) de la información sometida a publicidad activa por la LTAIBG.*

*De acuerdo con el proyecto: 'la información a la que se refiere el párrafo anterior relativa a los organismos y entidades de la Administración Pública será publicada en el portal de la Transparencia previsto en el artículo 10 de la Ley'. Únicamente cuando se trate de 'entidades cuya información no haya de ser publicada en el Portal de la Transparencia, se trate de información de carácter más especializado y distinta de la recogida en los artículos 6 a 8 de la mencionada norma o en aquellos casos en los que, por la naturaleza o estructura de la información resulte más adecuado, la publicación se realizará en las correspondientes páginas web'.*

*Por su parte, el artículo 5, número 4, de la LTAIBG señala expresamente que 'la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web' –esto es, en las sedes o páginas web de cada uno de los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley-, y el artículo 10 que 'la Administración General del Estado desarrollará un Portal de Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores'.*

*De este modo parecería que, a diferencia de lo señalado en el proyecto, la publicación de la información debe realizarse en cada una de las sedes electrónicas o portales web de los órganos y entes comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley, siendo el Portal de Transparencia un medio complementario puesto a disposición de los ciudadanos para facilitar el acceso a la información por un punto electrónico único.*

*Esta interpretación resulta coherente con el hecho de que tanto el Capítulo I como el Capítulo II del Título I de la LTAIBG atribuyen a los distintos órganos, entidades e instituciones comprendidas en su ámbito de aplicación la obligación de publicar proactivamente los datos e informaciones que específicamente señala y, por ende, la responsabilidad por su incumplimiento. Así, no parece lógico vincular a un determinado sujeto al cumplimiento de un deber o una obligación concreta y encomendar a otro sujeto diferente la realización de la conducta que constituye justamente el cumplimiento de dicho deber u obligación.*



*Las dificultades en este sentido se agravan si se consideran los artículos 6 y 8 del proyecto de Reglamento. En éstos se dice expresamente, respecto a la publicación de la información de naturaleza jurídica mencionada en las letras b), c) y d) del artículo 7 de la Ley y de la información relativa a contratos y convenios de colaboración, que la misma, en el primer caso, 'se suministrará de forma centralizada por parte del Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia', en el segundo, 'se obtendrá de la Plataforma de Contratación del Sector Público' y, en el último, 'se realizará de forma centralizada por la Base de Datos del Registro de Convenios del Sector Público Estatal'. De la redacción en imperativo de todos estos preceptos parece deducirse que, en estos casos, el sujeto responsable de la publicación está eximido de –es más, tiene prohibido– publicar la información en su página web, correspondiendo cumplir la obligación al Secretariado del Gobierno, a los órganos responsables de la Plataforma de Contratación o a los órganos responsables de la Base de Datos de Convenios. Ello podría suponer una contradicción con lo dispuesto en los artículos 5, número 4, y 10 de la LTAIBG y profundizaría la incoherencia de, por un lado, atribuir el cumplimiento de una obligación a un sujeto determinado y, por otro, impedirle realizar la conducta en consiste aquél.*

*Desde este punto de vista, y a efectos de la emisión del preceptivo informe de este Consejo sobre el proyecto de Reglamento de desarrollo de la LTAIBG, sería necesario determinar si la interpretación que debe darse a los artículos 5, número 4, y 10 de la citada Ley, es la de que la publicación de la información sometida al régimen de transparencia activa debe realizarse primariamente en la página web o sede electrónica propia de los distintos sujetos obligados y complementariamente en el Portal de Transparencia, o si, por el contrario, la publicación debe realizarse primeramente en dicho Portal. En el primer caso, podría pensarse que el proyecto realiza una interpretación indebida de la Ley que debería ponerse de manifiesto en el informe; en el segundo, resultaría que la interpretación es correcta y no sería necesario incluir ningún comentario u observación al respecto”.*

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

- I -

La Exposición de Motivos de la LTAIBG establece que, si bien en el ordenamiento español ya existían normas sectoriales que contenían obligaciones



concretas de publicidad activa para determinados sujetos, la ley “*amplía y refuerza*” las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos.

El capítulo II del Título I de la LTAIBG regula la publicidad activa, estableciendo, según indica la Exposición de Motivos, “*una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados*”, incluyéndose “*datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística*”.

El artículo 5 de la LTAIBG establece los principios generales de dicha publicidad activa, debiendo destacarse, a los efectos del presente informe, lo siguiente:

*“1. Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.*

(...)

*4. La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.*

*Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas”.*

Los artículos 6 a 8 regulan el contenido mínimo de la publicidad activa.



En concreto, el artículo 6 establece la información institucional, organizativa y de planificación que deben publicar los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley.

El artículo 7 señala que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán la información de relevancia jurídica que enumera el precepto, como las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas; los anteproyectos de Ley, proyectos de Decretos Legislativos y proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda; las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos; y los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública.

El artículo 8 dispone que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley *“deberán hacer pública, como mínimo”*, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que a continuación indica, con el detalle mínimo que establece el precepto: contratos; convenios; subvenciones y ayudas públicas; presupuestos, cuantías anuales e informes de auditoría; retribuciones anuales de altos cargos y máximos responsables; resoluciones en materia de compatibilidad de empleados públicos; declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales; información estadística necesaria para valorar el grado de competencia y calidad de los servicios públicos; y, en el caso de las Administraciones Públicas, relación de bienes inmuebles de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

La LTAIBG crea el llamado Portal de Transparencia, al que la Exposición de Motivos se refiere en los siguientes términos:

*“Para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información que se difunde se creará el Portal de la Transparencia, que incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. El Portal será un punto de encuentro y de difusión, que muestra una nueva forma de*



*entender el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública. Se prevé además en este punto que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa”.*

El Portal de Transparencia está regulado en el artículo 10 en los siguientes términos:

*“1. La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación.*

*2. El Portal de la Transparencia incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.*

*3. La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo”.*

- II -

La cuestión sometida a informe de este Centro Directivo es si la interpretación conjunta de los artículos 5.4 y 10 de la LTAIBG ha de llevar a concluir que *“la información sometida al régimen de publicidad activa debe realizarse primariamente en la página web o sede electrónica propia de los distintos sujetos obligados y, complementariamente, en el Portal de Transparencia, o si, por el contrario, la publicación debe realizarse primeramente en dicho Portal”.*

El análisis de dicha cuestión debe partir de que los términos del artículo 5 de la LTAIBG son categóricos, al establecer en el número 1 que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley *“publicarán”* la información que ha de



ser objeto de publicidad activa, y en el número 4 que la información sujeta a las obligaciones de transparencia *“será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web”*.

De la interpretación literal del precepto se desprende que la ley impone a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación la obligación de publicar la información objeto de publicidad activa en su correspondiente sede electrónica o página web, sin establecer ningún tipo de excepción objetiva ni subjetiva.

Además, antes de regular el Portal de Transparencia en el artículo 10, la ley establece en el artículo 9, número 3, que el *“incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”*.

Dada la ubicación sistemática y el tenor literal de este artículo, debe razonablemente entenderse que las personas responsables de las infracciones a las que se refiere el precepto son aquellas que hayan incumplido reiteradamente las obligaciones de publicidad reguladas *“en este capítulo”*, expresión que incluye lo dispuesto en el artículo 5, número 4, que ordena publicar la información exigida por la ley *“en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web”* de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley.

Por lo que se refiere al Portal de la Transparencia -creado por la LTAIBG para el ámbito subjetivo de la Administración General del Estado-, el artículo 10 de la LTAIBG establece en su número 1 que el Portal de la Transparencia *“facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores”*, es decir, la que deba ser objeto de publicidad activa en el ámbito de la Administración General del Estado. Y en el número 2 añade que *“incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”*.



El Portal de la Transparencia es pues, una herramienta técnica que permite al ciudadano, a través de un punto único de acceso, obtener toda la información disponible referida al ámbito de la Administración General del Estado, pero no exime a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley de cumplir con las obligaciones de publicidad activa, publicando la información de los artículos 6 a 8 de la ley en sus correspondientes páginas web o sedes electrónicas, a la vista del tenor literal de lo dispuesto en el artículo 5 número 4, y de la sustantividad propia de dicho precepto.

Por todo lo expuesto, debe concluirse que de la interpretación conjunta de los artículos 5, número 4, y 10 de la LTAIBG razonablemente se desprende que la publicación de la información sometida al régimen de publicidad activa debe realizarse en todo caso en las correspondientes páginas webs o sedes electrónicas de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, siendo el Portal de la Transparencia una herramienta establecida para facilitar a los ciudadanos el acceso a dicha información desde un punto de acceso único en el ámbito de la Administración General del Estado..

- III -

Dicha cuestión interpretativa se plantea como consecuencia de la inclusión en el proyecto de Reglamento de desarrollo de la LTAIBG de un artículo 2 con el siguiente tenor literal:

*“Obligaciones generales de transparencia.*

*1. Los organismos y entidades comprendidos en el artículo 1.2 publicarán de forma periódica y actualizada la información de la que dispongan y cuyo conocimiento se considere relevante para garantizar la transparencia de su actividad, entendida como tal aquella de, de acuerdo a lo previsto en los artículos 6 a 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, permita conocer su estructura y funciones, el desempeño de sus competencias, sus mecanismos de financiación y los controles a los que estén sujetos.*





*2. La información a la que se refiere el párrafo anterior relativa a los organismos y entidades de la Administración Pública será publicada en el Portal de la Transparencia previsto en el artículo 10 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En el caso de que, en virtud de lo dispuesto en dicho artículo, se trate de entidades cuya información no haya de ser publicada en el Portal de la Transparencia, se trate de información de carácter más especializado y distinta a la recogida en los artículos 6 a 8 de la mencionada norma o en aquellos casos en los que, por la naturaleza o estructura de la información resulte más adecuado, la publicación se realizará en las correspondientes páginas web. En este caso, y previa autorización de la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información, dicha publicación podrá contar con un acceso directo al Portal de la Transparencia”.*

En el número 2 del artículo 2 del proyecto de Reglamento se prevé que la publicación de la información que ha de ser objeto de publicidad activa por parte de los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación -definido en el artículo 1.2-, sea publicada en el Portal de la Transparencia, y sólo en aquellos casos en que se trate de “*información de carácter más especializado y distinta a la recogida en los artículos 6 a 8*” de la LTAIBG o en aquellos casos en los que, “*por la naturaleza o estructura de la información resulte más adecuado*”, la publicación se realice en las correspondientes páginas web.

Dicha redacción resulta contraria a la interpretación conjunta de los artículos 5 número 4 y 10 de la LTAIBG, puesto que convierte la publicación en las correspondientes páginas web de los sujetos obligados en norma excepcional, lo que en la ley es contemplado como norma general de obligado cumplimiento.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** De la interpretación conjunta de los artículo 5, número 4, y 10 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, razonablemente se desprende que la publicación de la información sometida al régimen de publicidad activa debe realizarse en todo caso en las correspondientes páginas webs o sedes electrónicas de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, siendo el Portal de la Transparencia



una herramienta establecida para facilitar a los ciudadanos el acceso a dicha información desde un punto de acceso único en el ámbito de la Administración General del Estado.

**Segunda.-** La redacción dada al número 2 del artículo 2 del proyecto de Reglamento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que establece que la publicación de la información que ha de ser objeto de publicidad activa por parte de los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación sea publicada en el Portal de la Transparencia, y sólo en aquellos casos en que se trate de “información de carácter más especializado y distinta a la recogida en los artículos 6 a 8” de la Ley o en aquellos casos en los que, “por la naturaleza o estructura de la información resulte más adecuado”, la publicación se realice en las correspondientes páginas web, resulta contraria a la interpretación conjunta de los artículos 5 número 4 y 10 de la Ley.

Madrid, <sup>16</sup> de julio de 2015  
LA ABOGADO DEL ESTADO-COORDINADOR  
DEL CONVENIO DE ASISTENCIA JURÍDICA

- María Curto Izquierdo -



MINISTERIO DE JUSTICIA  
REGISTRO AUXILIAR AY. 5

Salida 16/07/15 11:21:41  
201500027134



SR. SUBDIRECTOR GENERAL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
C/ José Abascal, 2  
28003 - Madrid