



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

CRITERIO INTERPRETATIVO

N/REF: CI/009/2015

FECHA: 12 de noviembre de 2015

ASUNTO: Actuación del órgano o unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información ya objeto de publicidad activa por el organismo de que se trate.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en su artículo 38.2.a), atribuye a la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) la función de *“adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley”*.

Del mismo modo, el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, señala en el artículo 8.2.b) que la Presidenta del Consejo en el desarrollo de sus funciones es el órgano competente para *“adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el Reglamento que desarrolle dicha Ley o en este Estatuto.”*

En su virtud, esta Presidencia adopta el presente CRITERIO INTERPRETATIVO de la normativa de la LTAIBG relativa a la **actuación del órgano o unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de información, se solicite por los interesados información ya sometida a publicidad activa por el organismo de que se trate.**

I. ANTECEDENTES

El presente criterio se adopta a la vista de algunas de las reclamaciones presentadas por los interesados ante el Consejo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG y con la finalidad de fijar directrices que sirvan para interpretar y aplicar de forma correcta lo preceptuado en esta norma, de acuerdo con el artículo 38.1.a) de la LTAIBG que señala lo siguiente: *“Para la consecución de sus objetivos, el CTBG*



tiene encomendadas las siguientes funciones: a) *Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley...*

II. INTERPRETACIÓN

1. Marco normativo

- I. El artículo 1 de la LTAIBG, situado sistemáticamente en el Título Preliminar de la norma, establece el objeto de la Ley que no es otro que *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública”*.
- II. Este concepto aparece regulado en el Título I de la Ley, que se denomina precisamente así *“Transparencia de la Actividad Pública”*. Los otros dos Títulos de la Ley se dedican respectivamente al *“Buen Gobierno”* –Título II- y al *“Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”* –Título III-.
- III. En el Capítulo II del Título I la LTAIBG determina lo que debe entenderse por publicidad activa, estableciendo en el artículo 5 los siguientes principios generales:
 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.*
 5. *Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.”*

Recoge también el contenido de la información que los sujetos comprendidos en el ámbito de actuación de la Ley habrán de publicar de oficio, que en los artículos siguientes se desglosa en *“información institucional, organizativa y de*



planificación”, (artículo 6); “Información de relevancia jurídica” (artículo 7) e “Información de económica, presupuestaria y estadística” (artículo 8).

Finalmente, el artículo 10, referido al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, establece en el número 2, y con referencia exclusiva al ámbito de éste, que *“incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”*.

- IV. Por su parte, en el Capítulo III, la Ley regula el derecho de acceso a la información pública, definida ésta en el artículo 13, como *“los contenidos o documentos cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder la alguno de los sujetos incluidos, en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Para mayor precisión de lo que debe entenderse por derecho de acceso, el artículo 12 establece: *“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*.

Igualmente, dentro de este Capítulo III, el artículo 22.3 de la Ley señala lo siguiente: *“Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”*.

- V. En este contexto el artículo 22, al referirse a la formalización del acceso, establece que *“el acceso a la información se realizará **preferentemente** por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.”*

2. Criterios interpretativos

- I. De acuerdo con la LTAIBG, y teniendo especialmente en cuenta el artículo 1, el artículo 10.2 y la propia estructura sistemática de la norma, la publicidad activa y el derecho a la información son dos caras distintas de una misma realidad: la transparencia de la actividad pública. En un caso –publicidad activa, también llamada transparencia activa- se configura como una obligación de las instituciones y Administraciones públicas; en el otro –acceso a la información o transparencia pasiva- se configura como un derecho de las personas, basado en el artículo 105.b) de la Constitución.

En ambos casos la finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcan la organización y el funcionamiento de sus instituciones públicas. En este sentido, la publicidad activa ha de entenderse como un elemento facilitador de este conocimiento. A través de ella, las organizaciones



y Administraciones públicas sitúan de oficio en régimen de publicidad una serie de datos e informaciones que se entienden de interés general, de manera que puedan ser consultadas por aquellos que lo deseen sin necesidad de hacer una petición expresa.

De este modo, parece claro que no debe limitarse o restringirse el ámbito del derecho de acceso de los ciudadanos exclusivamente a las informaciones o datos que no estén sometidos a publicidad activa. Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos, antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesiten.

II. A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que:

1. La definición de información pública accesible a través del ejercicio del derecho de acceso, que contiene el artículo 12 de la LTAIBG, no restringe en modo alguno el contenido de esa información por estar o no sometida al régimen de publicidad activa.
2. En la Ley, la publicidad activa no lleva en ningún caso aparejada una obligación de consulta por parte de los interesados. Se trata, como ya se ha adelantado, de un instrumento que obliga a las Administraciones Públicas. Los ciudadanos y personas interesadas en ejercitar su derecho a saber, pueden consultar, si lo desean, la publicidad activa. Tal consulta tiene carácter voluntario y la oportunidad de acceder a las páginas *web* o al Portal de Transparencia es una decisión que se ejerce libremente.
3. En la LTAIBG la publicidad activa se concreta en la publicación por los organismos o instituciones públicas de los datos e informaciones establecidos en las "*correspondientes sedes electrónicas o páginas web*", o en el Portal de Transparencia de la Administración, bien que con una serie de características tendentes a hacerla actual, accesible, comprensible y de acceso fácil. Desde este punto de vista, hay que tener en cuenta que la Ley no impone, en modo alguno, un deber genérico de uso de medios electrónicos por los ciudadanos, sino que lo declara vía de comunicación "*preferentemente*".

La realidad nos lleva a tener en cuenta que la disponibilidad o el manejo de un ordenador o dispositivo electrónico con acceso a Internet no está al alcance de todos los ciudadanos, como ponen de manifiesto los estudios realizados hasta la fecha sobre utilización de la Administración electrónica en nuestro país y la navegación resulta complicada para algún sector de la



ciudadanía, resultando que los medios electrónicos disponibles no están generalizados en igual medida entre toda la población y la totalidad de los territorios ("brecha digital").

4. Por su parte, el artículo 22.3 de la LTAIBG regula el supuesto genérico de que la información solicitada vía derecho de acceso haya sido objeto de publicación previa, supuesto que, indudablemente, incluye la publicación de esa información en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. En este sentido, señala que la resolución **podrá** limitarse a indicar el lugar o medio en que ésta se ha publicado. Así, resulta evidente que los redactores de la LTAIBG están admitiendo implícitamente la tramitación de un procedimiento de acceso referido a una información sometida al régimen de publicidad activa, introduciendo para estos casos la posibilidad (no la obligación) de que la resolución del mismo se limite a indicar el lugar o medio de publicación que, en todo caso, deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica.
5. En principio, esta afirmación resulta aplicable a todos aquellos demandantes de información que hayan solicitado la misma por el Portal, por las páginas *web* o por medios telemáticos. No así para aquellos que lo han hecho por vía convencional, utilizando el correo postal o la propia comparecencia en los registros públicos de acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Estos, al haber iniciado el procedimiento de una forma no telemática, habrán de ser informados por la misma vía que se inició el derecho de acceso, asegurado así el servicio de la información. La presentación de una solicitud en papel no sería obstáculo para que si el petionario de información cambia de criterio posteriormente, así lo comunique solicitando que toda la información posterior se haga por medios electrónicos.

III. CONCLUSIONES

- I. La publicidad activa es una obligación establecida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que afecta a la Administración y al resto de sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley.
- II. El hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley.



- III. En caso de que el sujeto que realiza la solicitud haya manifestado expresamente su voluntad de relacionarse de forma no electrónica con la Administración, la información se habrá de servir íntegramente por el medio escogido en la solicitud de información, sin remisión a ninguna plataforma o dirección genérica ni previa colgada en la red.
- IV. Si no ha optado por ningún sistema específico de relación con la Administración o ha optado por relacionarse por medios electrónicos, sería de aplicación el artículo 22.3 y se procedería a la indicación del lugar *web* donde la información se encuentra en publicidad activa.

En ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página *web* correspondiente. Es necesario de que se concrete la respuesta. Ésta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el *link* que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.

- V. Si por sus características –especialmente de complejidad o volumen-, la información fuera difícilmente suministrable en un soporte no electrónico, la Administración contactará con el solicitante para, bien mediante concreción de los datos, bien mediante comparecencia, bien por su aceptación de un sistema o soporte electrónico (CD, remisión a un correo, etc.) pudiera ver satisfecho su derecho.

Madrid, 12 de noviembre de 2015

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Esther Arizmendi Gutiérrez