

# La publicidad activa: control y sanción, esos grandes olvidados

**Severiano Fernández Ramos**

*Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Cádiz  
España*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9784-4503>

Email: [severiano.fernandez@gm.uca.es](mailto:severiano.fernandez@gm.uca.es)

RECIBIDO: 30 de marzo de 2026

ACEPTADO: 15 de abril de 2026

**Revista Española de la Transparencia**

Núm. 24 (2026). Enero-junio - ISSN 2444-2607

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.493>



## **La publicidad activa: control y sanción, esos grandes olvidados**

**RESUMEN:** Mientras la efectividad del derecho de acceso a la información pública se garantiza mediante el derecho del interesado a interponer una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y demás órganos independientes, el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa requiere de una acción de control, a iniciativa propia y a partir de denuncias, a cargo también de órganos independientes y provistos de las potestades coercitivas necesarias para hacer cumplir la ley. Asimismo, en la medida en que el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, por lo general, carece de trascendencia sobre la validez de las actuaciones, la única reacción legal a tal conducta antijurídica es el régimen sancionador. En este trabajo se tratan las carencias de la actividad de control y del régimen sancionador en materia de publicidad activa, tanto en el ámbito estatal como autonómico.

**PALABRAS CLAVE:** publicidad activa, control y sanción.

## **Active Transparency: Control and Sanction, Those Great Forgotten Ones**

**ABSTRACT:** While the effectiveness of the right of access to public information is guaranteed through the right of the interested party to lodge a complaint before the Council for Transparency and Good Governance and other independent bodies, compliance with proactive disclosure obligations requires oversight action—both ex officio and on the basis of complaints—also entrusted to independent bodies equipped with the necessary coercive powers to enforce the law. Furthermore, insofar as non-compliance with proactive disclosure obligations generally has no impact on the validity of administrative actions, the only legal response to such unlawful conduct is the sanctioning regime. This paper examines the shortcomings of oversight activity and of the sanctioning regime in the field of proactive disclosure, both at the state and regional levels.

**KEYWORDS:** active transparency, oversight, sanctions.

# La publicidad activa: control y sanción, esos grandes olvidados

Severiano Fernández Ramos

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Cádiz*

*España*

**CONTENIDOS:** 1. Introducción. 2. El marco legal de la acción de control. 2.1. Controles internos 2.2. La acción de control de cumplimiento del CTBG. 2.2.1. Competencia del CTBG. 2.2.2. Ámbito subjetivo. 2.2.3. Procedimiento de control. 2.3. La acción de control en el ámbito autonómico y local. 2.3.1. Aspectos generales. 2.3.2. Andalucía. 2.3.3. Aragón. 2.3.4. Canarias. 2.3.5. Castilla – La Mancha. 2.3.6. Castilla y León. 2.3.7. Comunidad de Madrid. 2.3.8. Comunidad Valenciana. 2.3.9. Galicia. 2.3.10. Navarra. 2.3.11. Región de Murcia. 2.4. Observaciones a la ordenación actual. 3. El régimen sancionador. 3.1. El régimen sancionador en la LTAIBG. 3.2. El régimen sancionador en la legislación autonómica. 3.2.1. Infracciones y sanciones. 3.2.2. Competencia sancionadora. 4. Conclusiones y propuestas. Referencias bibliográficas.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Como es notorio, la mejor garantía para la efectividad del derecho de acceso a la información pública no es otra que la facultad del solicitante al que se deniega o limita indebidamente el ejercicio del derecho de formular una reclamación ante un órgano independiente dotado de la potestad de revisar y, en su caso, de anular la actuación del sujeto obligado. Es cierto que este control de legalidad presenta aún debilidades (sobre todo, a la hora de requerir la colaboración de la entidad obligada en la tramitación de la reclamación y en el cumplimiento efectivo de las resoluciones del órgano independiente), pero es innegable el rendimiento que han acreditado estos

---

<sup>1</sup> Una vez entregado el trabajo, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, fue modificada por la Ley 1/2026, de 20 de febrero, Universitaria para Andalucía (disposición final segunda), la cual siguiendo el criterio de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, suprime el régimen sancionador ordenado en la Ley 1/2014, el cual es sustituido con el precepto siguiente: "Será de aplicación el régimen de infracciones y sanciones regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

años el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) y demás órganos de garantía autonómicos<sup>2</sup>.

Ahora bien, en el ámbito de las obligaciones de publicidad activa, al tratarse de una actuación que deben realizar de oficio los sujetos obligados, el control de su cumplimiento, tanto respecto a los contenidos informativos, como a los atributos de la información publicada (actualización, accesibilidad, reutilización...), debe realizarse de oficio, sin perjuicio de la colaboración de los ciudadanos mediante la interposición de denuncias. Así, si bien el CTBG tiene constantemente declarado que las solicitudes de acceso a la información pública pueden versar sobre información de obligatoria publicidad activa, esto no significa que la solicitud tenga por objeto la publicación de la información, sino solo el acceso a la misma en los términos previstos en la LTAIBG –art. 22-<sup>3</sup>.

De otro lado, y con independencia de todas las acciones que se puedan emprender para incentivar positivamente el cumplimiento espontáneo de las obligaciones de publicidad activa, es evidente la antijuridicidad de la acción u omisión de incumplimiento de las obligaciones legales, la cual debería comportar consecuencias sancionadoras, que sirvan además de estímulo al cumplimiento voluntario. En tal sentido, este trabajo tiene por objeto el marco legal de la acción de control y sanción en materia publicidad activa.

Ahora bien, conviene subrayar que la acción de control propiamente dicha objeto de este estudio no debe confundirse con la también necesaria actuación de evaluación del cumplimiento de la Ley: la acción de control en sentido propio constituye una función pública, pues comporta el ejercicio de potestades administrativas: una vez constatado el incumplimiento legal por el órgano de control, la entidad está obligada a adecuarse a las exigencias de cumplimiento que dicte aquel, con independencia de la comisión o no de una infracción. Por el contrario, la acción de evaluación puede realizarse a partir de técnicas que no requieren de la comprobación directa por el órgano

---

<sup>2</sup> En este aspecto son fundamentales los informes anuales sobre justicia administrativa que publica el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la UAM, elaborados por el prof. Isaac Martín en relación con la litigiosidad administrativa en materia de transparencia.

<sup>3</sup> CTBG, Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre. P. ej., CTBG, R/810/2023, de 2 de octubre, sobre acceso al cuestionario y protocolo de sistema VioGen; R/192/2024, de 16 de febrero. Véase ARMAS CASTILLA, N. (2026: 470).

de control (como cuestionarios de autoevaluación), y el resultado de la misma se plasma en recomendaciones desprovistas de fuerza vinculante. De hecho, como es bien conocido, esta acción de evaluación puede realizarse perfectamente por sujetos privados de modo independiente de la eventual evaluación oficial, como así viene sucediendo<sup>4</sup>.

## **2. El marco legal de la acción de control**

### *2.1. Controles internos*

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), no establece determinaciones sobre el control interno del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, cuestión de carácter auto-organizativo que ciertamente no es propia de una ley básica. En el ámbito de la Administración General del Estado, la LTAIBG –art. 6.2- establece que corresponde a las inspecciones generales de servicios «la evaluación del cumplimiento de los planes y programas», pero es dudoso que tal precepto comporte atribuir a estas unidades el control interno del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa relativas a los planes y programas. Por su parte, algunas leyes autonómicas atribuyen a un órgano transversal funciones de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de la propia Administración autonómica<sup>5</sup>.

Ahora bien, como ha señalado el Sindic de Greuges de Cataluña, es necesario que las Administraciones matrices se impliquen en el

---

<sup>4</sup> SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2018: 90) señala que, como consecuencia de que lo que importa son los ítems objeto de medición, se olvida todo lo demás, de manera que los rankings pueden estar liderados por entidades cuyos portales de transparencia sirven solo para eso, para cumplir los indicadores, pero nada más, de modo que las páginas web de publicidad activa en lugar de convertirse en portales para el ciudadano, sean meros portales de cumplimiento de la publicidad activa a tenor de los rankings.

<sup>5</sup> La Inspección General de Servicios y la Comisión General de Viceconsejeros en la Ley 1/2014 Andalucía –arts. 40.1 y 41.4-; Comisión Interdepartamental de Información y Evaluación en la Ley 1/2016 Galicia –art. 31-. En Cataluña, mediante Decreto 19/2015, de 24 febrero, se creó el Comisionado para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, con la función, entre otras, de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Por su parte, el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León de noviembre de 2021 –art. 18- contemplaba que un órgano directivo competente en materia de supervisión de la publicidad activa, el cual podría efectuar las recomendaciones y recordatorios que estimara necesarios para que los responsables de obligaciones de publicidad activa, las cuales podrían publicarse en el Portal de Gobierno Abierto, con identificación del titular del órgano o unidad, si bien este texto decayó.

cumplimiento de las obligaciones de publicidad de los entes que dependen de ella, el cual es, en términos generales, muy inferior<sup>6</sup>. Por esta razón, es conveniente que la ley (ya sea básica o, en su defecto, autonómica) establezca de modo expreso la obligación de las Administraciones matrices (no solo las territoriales, sino también otras, como las Universidades públicas), de velar y garantizar que las entidades instrumentales de ellas dependientes cumplan sus obligaciones<sup>7</sup>.

## 2.2. *La acción de control de cumplimiento del CTBG*

### 2.2.1. Competencia del CTBG

Con independencia de la acción de autocontrol que puedan realizar los sujetos obligados, es evidente que lo verdaderamente relevante es atribuir la competencia de control a un órgano independiente, cuestión que es pacífica desde hace décadas en el ámbito de la protección de datos personales<sup>8</sup>. Asimismo, en la medida en que obligatoriamente debe existir un órgano independiente en materia de acceso a la información pública – arts. 24.1, 33.2 y 34 LTAIBG–, es razonable pensar que este sea también el más indicado para supervisar la publicidad activa, tanto por su especialización como razones de eficiencia y no duplicación de estructuras.

Y de acuerdo con esta lógica, la LTAIBG establece, entre los fines del CTBG, no solo salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública, sino también velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad –art. 34–. Así, la LTAIBG –art. 9.1– establece, en un precepto no básico (disposición final 8ª), que el «cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en el capítulo II sobre

---

<sup>6</sup> Sindic de Greuges, «Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y Buen gobierno», junio 2023, p. 97.

<sup>7</sup> Sindic de Greuges, «Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y Buen gobierno», diciembre 2024, p. 36.

<sup>8</sup> Así, BELTRÁN AGUIRRE (2020: 278).

Publicidad Activa será objeto de *control* por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno»<sup>9</sup>.

De este modo, y sin perjuicio de otras actuaciones que pueden coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, como la función de asesorar a los sujetos obligados en el cumplimiento de los deberes de publicidad activa, bien atendiendo consultas<sup>10</sup>, o la emisión de oficio recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones legales, mediante la aprobación de criterios interpretativos –art. 38.1-<sup>11</sup>, la misión de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad se plasma fundamentalmente en la acción de control que ordena el artículo 9 de la ley básica.

### 2.2.2. Ámbito subjetivo

Debido a la indicada falta de carácter básico del artículo 9 LTAIBG, es evidente que quedan fuera del alcance de las competencias del CTBG en materia de publicidad activa los sectores públicos autonómico y local. Asimismo, aun cuando la LTAIBG se refiere a la Administración General del

---

<sup>9</sup> Como señalan LOBATO GÓMEZ, J. M. - CARPINTERO SUÁREZ, A. (2017: 597), el artículo 9 no formaba parte de la redacción inicial de la Ley 19/2013. El precepto responde a la Enmienda 523 formulada en la tramitación parlamentaria ante el Congreso por el Grupo Popular que añadía un artículo 8 y que tenía el mismo contenido que el actual artículo 9 pero con sólo dos párrafos. La justificación de la enmienda era textualmente: «El cumplimiento de las obligaciones de publicidad establecidas por la Ley debe ser objeto de control por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que iniciará las actuaciones necesarias para impedir el incumplimiento y sancionará como corresponda». De este modo, no se limitaba el ámbito subjetivo de la competencia de control del CTBG, al que se atribuía competencia sancionadora.

<sup>10</sup> Ciertamente la Ley –art. 38.2- refiere la competencia del Presidente para responder consultas, con carácter facultativo, a las que planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información, pero es evidente que no existe inconveniente para extender estas consultas facultativas al ámbito de la publicidad activa. De hecho, la propia LTAIBG –art. 38.1- refiere la competencia del CTBG para “*Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*”. Y el Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I., asigna a la Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno la función de “Tramitar cuantas cuestiones y *consultas* le sean planteadas en relación con las materias de transparencia y buen gobierno” (art. 22).

<sup>11</sup> De hecho, el CTBG tiene aprobados varios criterios interpretativos en materia de publicidad activa: Criterio 3/2015, de 11 de mayo de 2015, sobre el alcance de las obligaciones de las entidades privadas; Criterio 4/2015: Publicidad activa sobre los datos del DNI y la firma manuscrita; Criterio 2/2019, de 20 de diciembre, sobre concepto y naturaleza de la publicidad activa; y Criterio 3/2019, de 20 de diciembre, sobre ámbito subjetivo de la publicidad activa.

Estado, tal como sucede en otros muchos casos, habrá que entender que la competencia del CTBG alcanza a todo el sector público estatal<sup>12</sup>. En cambio, por analogía a lo previsto respecto a las reclamaciones contra las decisiones de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional –art. 23.2 LTAIBG–, debe descartarse la competencia de control del CTBG respecto a estas instituciones. Más dudoso es si el CTBG es competente para ejercer el control sobre las Corporaciones de Derecho Público, naturalmente de ámbito estatal (como los Consejos Generales de los Colegios Profesionales, la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, o las comunidades de usuarios del agua vinculadas a confederaciones hidrográficas estatales)<sup>13</sup>. Lo cierto es que estas organizaciones no forman parte del sector público, y su posición es más próxima a las de las entidades privadas del artículo 3.

Y, en todo caso, como reconoció el propio CTBG en contestación a una consulta formulada por Transparencia Internacional, las entidades privadas del artículo 3 no están sujetas a control por parte del CTBG y, por tanto, las resoluciones del Consejo a que se refiere el artículo 9 LTAIBG (aquellas en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan), «que son fruto directo de las facultades de control de aquel, no afectan en modo alguno a las entidades del inciso b) del artículo 3 de la Ley»<sup>14</sup>. En tal sentido, el propio CTBG considera que su actividad en relación con las entidades privadas viene encuadrada en la función que tiene asignada el Consejo de evaluar el grado de aplicación de la Ley –art. 38.1.d)–, de tal modo que sus actuaciones –como se ha indicado antes– se plasman en meras recomendaciones, desprovistas de vinculación jurídica.

Pero no solo el CTBG carece de funciones de control de cumplimiento sobre las entidades privadas de ámbito estatal, sino que la LTAIBG omite atribuir dicha función a ningún otro órgano de la Administración General del Estado. A lo sumo, podría entenderse que corresponde a la Administración concedente de la ayuda o subvención ejercer el control de cumplimiento de

---

<sup>12</sup> Puede recordarse que en la época en la que se aprobó la LTAIBG, la llamada Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en realidad, regulaba todo el sector público estatal. De otra opinión, LOBATO GÓMEZ, J. M. - CARPINTERO SUÁREZ, A. (2017: 608).

<sup>13</sup> CTBG, R/1074/2023, de 18 de diciembre, Comunidad General de Regantes del Canal de Navarra.

<sup>14</sup> Contestación de 24 de febrero de 2016.

las obligaciones de publicidad activa, sobre todo, si tales obligaciones se explicitan en las bases de la convocatoria. Pero, en tal caso, debe observarse que cada entidad adoptará, presumiblemente, una óptica parcial, referida a las subvenciones por ella concedidas, lo que ya supone una dificultad al no tener en cuenta el montante global de las ayudas percibidas. Se trata, por tanto, de una laguna relevante en el régimen del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>15</sup>.

### 2.2.3. Procedimiento de control

En cuanto al modo de proceder por parte del CTBG para ejercer esta competencia de control, la LTAIBG –art. 9.2- se limita a establecer que, en ejercicio de la indicada competencia de control, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, “de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente”, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento (y, en su caso, el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan), competencia que, como el resto de las competencias ejecutivas, se atribuye al Presidente del CTBG, «de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de esta ley» –art. 38.2-. Ahora bien, el desarrollo reglamentario al que apela la Ley aún no se ha producido, y la LTAIBG no atribuye al CTBG medios coercitivos en caso de que una entidad no cumpla con los requerimientos que formule<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Piénsese que, en relación con el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, atribuye expresamente en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control externo (art. 16).

<sup>16</sup> Ni el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprobó el primer Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ni el vigente Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I., han desarrollado estas previsiones legales. Por su parte, el Borrador de abril de 2019 de Real Decreto de reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013 contemplaba un procedimiento sumario: el CTBG se dirigirá al órgano presuntamente responsable del incumplimiento para ponerle de manifiesto los hechos y requerirle para que, en el plazo de quince días, le remita su informe o alegaciones al respecto. Una vez recibidas las alegaciones o informes del órgano correspondiente o, en ausencia de éstas, la persona titular de la Presidencia resolverá lo procedente, previo informe de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. En el caso de que se constatase un incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, la resolución la persona titular de la Presidencia del CTBG determinará las actuaciones que habrán de seguirse para subsanarlo, fijando un plazo adecuado para realizarlas que no podrá ser inferior a 20 días. Finalizado el mismo, la resolución será inmediatamente ejecutiva y se dispondrá, en su caso, el traslado de las actuaciones al correspondiente órgano competente en materia disciplinaria.

En todo caso, aun cuando la LTAIBG no lo contempla expresamente, es claro que las actuaciones de control del CTBG pueden iniciarse tanto de oficio como mediante denuncia y ello aun cuando el hecho objeto de denuncia no constituya una infracción administrativa (art. 62.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, interpretado a *sensu contrario*)<sup>17</sup>. Y lo cierto es que desde el inicio de su actividad ha sido constante la formulación de denuncias al CTBG por incumplimiento de obligaciones de publicidad activa, si bien las cifras de denuncias son francamente moderadas<sup>18</sup>.

En los casos de denuncias encuadradas en el ámbito de actuación del CTBG, este las traslada al organismo o entidad denunciada, adjuntándole un recordatorio de sus obligaciones de publicidad activa cuando sea procedente; o, en otro caso, se trasladan a la autoridad garante autonómica competente (aunque –como se verá– en buena parte de las Comunidades Autónomas tal autoridad autonómica no existe)<sup>19</sup>. Sin embargo, el CTBG no publica las resoluciones relacionadas con las denuncias por incumplimientos, ni existe constancia en las memorias de actuaciones ulteriores. Lo cierto es que esta función de control ha presentado hasta la fecha un papel francamente modesto en la acción del CTBG.

### 2.3. *La acción de control en el ámbito autonómico y local*

#### 2.3.1. Aspectos generales

En el ámbito autonómico la situación en materia de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa es extraordinariamente diversa. De entrada, si bien la LTAIBG (disposición adicional cuarta) prevé que las Comunidades Autónomas puedan atribuir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, mediante el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, la competencia para la resolución de la reclamación

---

<sup>17</sup> Así, BELTRÁN AGUIRRE (2020: 277).

<sup>18</sup> En la Memoria del CTBG de 2023 (p. 44) se indica que, en el ejercicio de 2023, se recibieron 64 denuncias referidas al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, lo que supuso una reducción de un 56,16 % respecto de 2022, cuando se presentaron 146 denuncias. Y en la Memoria del CTBG de 2024 (p. 58) se da cuenta de un total de 43 escritos presentados como denuncias referidas al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (si bien solo 21 se referían realmente a supuestos incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa). Lo cierto es que se trata de números muy bajos, si se comparan con las cifras de denuncias presentadas ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

<sup>19</sup> CTBG, *Memoria de 2024*, p. 58.

prevista en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sin embargo, no se prevé la posibilidad de extender esta competencia al control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, aun cuando no parece existir inconveniente para acordar de modo bilateral la delegación de esta competencia<sup>20</sup>. Con todo, el hecho es que en las cinco Comunidades Autónomas que no han creado de forma efectiva un órgano independiente propio (Asturias, Cantabria, Extremadura, La Rioja e Islas Baleares) los convenios suscritos limitan la atribución competencial al CTBG exclusivamente al conocimiento de las reclamaciones en materia del derecho de acceso<sup>21</sup>. Pero, además, no es clara en estas Comunidades Autónomas la atribución a un órgano específico autonómico y, menos aún independiente, de la competencia para controlar el cumplimiento de las

---

<sup>20</sup> Se discrepa de la opinión de LOBATO GÓMEZ, J. M. - CARPINTERO SUÁREZ, A. (2017: 607) que consideran que la referencia de la D.A. 4<sup>a</sup> exclusivamente a las reclamaciones en materia de derecho de acceso impide incluir en los convenios la competencia de control.

<sup>21</sup> Así, MESEGUER YEBRA, J. (2024: 64). Debe advertirse que, si bien la Ley 8/2018 Asturias –art. 63.1- prevé la creación del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias*, como ente público con personalidad jurídica propia, cuyos fines se extienden no sólo a velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, lo cierto es que tal organismo no se ha creado. Igualmente, aun cuando la Ley 1/2018 Cantabria prevé un *Consejo de Transparencia de Cantabria* –art. 33.1-, como órgano con personalidad jurídica propia y con competencias para velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, tal órgano no se ha creado, e, incluso, la disposición transitoria segunda declara que si la Comunidad Autónoma de Cantabria decidiera crear un órgano independiente en materia de transparencia, lo hará por Ley de creación del Parlamento de Cantabria con una mayoría de dos tercios de los diputados, por lo que es poco probable que llegue a crearse.

obligaciones de publicidad activa<sup>22</sup>. Y en este grupo deben incluirse las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

De otro lado, en relación con las Comunidades Autónomas que sí disponen de un órgano independiente propio, debe observarse que la LTAIBG (disposición adicional cuarta) se limita a establecer que al "órgano independiente" corresponde la resolución de la reclamación prevista "en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública". Pero no ordena la LTAIBG que a tal órgano deba corresponder también la competencia de control en materia de obligaciones de publicidad activa. De este modo, corresponde a cada ordenamiento autonómico decidir si se atribuyen o no tales funciones de control al respectivo órgano independiente. Y, en el caso de no atribuir las funciones de control al órgano independiente, podrá determinar qué órgano las ejercerá o, incluso, omitir toda precisión al respecto.

Así, en dos Comunidades Autónomas que sí disponen de forma efectiva de un órgano independiente no se atribuye al mismo competencias en materia supervisión del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (País

---

<sup>22</sup> Incluso en las Comunidades Autónomas que sí disponen de una ley propia no es clara la cuestión. Así, la Ley 1/2018 Cantabria prevé que el Gobierno de Cantabria atribuirá a la Dirección General competente en materia de atención a la ciudadanía, entre otras, «La adopción de las medidas dirigidas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales con relación a la transparencia de la actividad administrativa e informativa» (art. 38.2). Dejando de lado que no se trata de una atribución directa, ¿puede inferirse de esta previsión la competencia para el control de las entidades privadas, pues obsérvese que el precepto se refiere a la transparencia de la actividad administrativa. Por su parte, la Ley 8/2018 Asturias se limita a declarar que el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa «será objeto de control y seguimiento en el ámbito de sus respectivas competencias por las unidades de transparencia, la Consejería competente en materia de transparencia y el Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias». Dejando de lado, que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, como se ha señalado antes, no ha llegado a crearse, es muy dudoso que pueda inferirse de este precepto la competencia de la Consejería competente en materia de transparencia para controlar a las entidades privadas.

Vasco y Cataluña)<sup>23</sup>. Y, en fin, si bien en el resto de Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla León, Castilla – La Mancha, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y Región de Murcia) la ley sí atribuye a su respectivo órgano independiente la competencia para la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, incluso en este grupo existen variantes importantes, por lo que es necesario un tratamiento singularizado<sup>24</sup>.

### 2.3.2. Andalucía

Ley 1/2014 Andalucía –art. 48.1– declara que corresponde al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, entre otras atribuciones, ejercer el control de la publicidad activa «en los términos previstos en el artículo 23». En cuanto al ámbito subjetivo de esta actuación de control, además del sector público autonómico, se incluyen a las entidades locales, las corporaciones de derecho público de ámbito autonómico y las entidades privadas receptoras de subvenciones<sup>25</sup>. En cambio, no consta que se haya

---

<sup>23</sup> En el País Vasco, de acuerdo con el Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública asume exclusivamente las funciones previstas en la DA 4ª LTAIBG. En Cataluña, de acuerdo con el Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, la GAIP solo ejerce funciones en relación con el derecho de acceso a la información pública. Por su parte, la Ley 19/2014 Cataluña (art. 75.2) prevé que las personas afectadas pueden dirigir una queja al Síndic de Greuges o dirigirse a la Oficina Antifraude de Cataluña, de acuerdo con lo que determinan las leyes reguladoras de dichas instituciones, órganos a los que corresponde la función de velar por el cumplimiento de las obligaciones y los derechos establecidos por la ley.

<sup>24</sup> Ley 1/2014 Andalucía –arts. 23 y 48.1-, respecto al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; Ley 12/2014 de la R. de Murcia –art. 38.1-, respecto primero al Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia y después Comisionado de Transparencia; Ley 12/2014 de Canarias –art. 63.1-, respecto al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley 8/2015 de Aragón –arts. 37.1 y 41.1- respecto al Consejo de Transparencia de Aragón; Ley 1/2015 de Galicia –art. 32.2-, respecto al Comisionado de la Transparencia (Valedor del Pueblo); Ley Foral 5/2018, respecto al Consejo de Transparencia de Navarra –art. 63.1-; Ley 10/2019 Comunidad de Madrid respecto primero al Consejo de Transparencia y Participación y después el Consejo de Transparencia y Protección de Datos –art. 72.2-; Ley 1/2022 de la Comunidad Valenciana –art. 13.1-, respecto al Consejo Valenciano de Transparencia.

<sup>25</sup> Ya el primer Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa del CTPD de Andalucía de 2018 (BOJA 14-2-2028) incluyó una línea sobre el "Cumplimiento de obligaciones de publicidad activa entre corporaciones de derecho público andaluzas y entidades asimilables en lo relativo a sus actividades sujetas al derecho administrativo" (línea que no tuvo continuidad en los planes siguientes de 2019-20 y 2023-24). No obstante, el análisis se limitó a 10 federaciones deportivas andaluzas. Véase FALCÓN PLIEGO, J. L. (2018: 511 y ss.).

ejercido esta función sobre las instituciones estatutarias y sobre los partidos políticos, sindicatos y patronal.

En cuanto al modo de ejercicio de esta actuación, la Ley 1/2014 Andalucía – art. 23- se limita a prever que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía podrá efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones de publicidad activa. De este modo, la única novedad respecto a la LTAIBG, es la previsión según la cual la actuación de control del órgano independiente puede ejercerse por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia. Y respecto a segunda posibilidad debe señalarse que, a diferencia del propio CTBG y de lo que sucede en otras Comunidades Autónomas en las cuales las denuncias son casi anecdóticas, se viene haciendo un uso notable de la posibilidad de formular denuncias de incumplimiento ante el Consejo de Transparencia de Andalucía<sup>26</sup>.

Pero, además, en la medida en que el Consejo dicta una resolución sobre cada denuncia, esta circunstancia ha determinado que este sea el único órgano en el panorama autonómico y estatal que ha generado un acervo doctrinal sobre la interpretación de las obligaciones de publicidad activa<sup>27</sup>. Así, p. ej., el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía tiene declarado que el escrito de denuncia debe ofrecer los elementos suficientes que permitan identificar qué concretas exigencias de publicidad activa han sido pretendidamente desatendidas por el órgano u entidad

---

<sup>26</sup> Según consta en el Informe anual de 2023 (p. 72), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, pues, recibió ese año 215 denuncias, que afectan muy mayoritariamente a las entidades locales (aproximadamente un 90%). En cambio, son escasas las denuncias a entidades privadas por incumplimiento de obligaciones de publicidad activa (en algún caso que afecta a partidos políticos). Por su parte, en el Informe anual de 2024, p. 61, se indica que el número de denuncias bajó a 110. Asimismo, el porcentaje global de resoluciones cumplidas en 2023 era de un 74,7%.

<sup>27</sup> El Consejo andaluz ha creado incluso una base de datos pública a partir de las resoluciones dictadas. <https://www.ctpdandalucia.es/%C3%A1rea-de-transparencia/indice-doctrina-sobre-publicidad-activa-pa>

denunciada<sup>28</sup>. Y también entiende el organismo independiente que, aunque la información cuya falta de disponibilidad telemática se reprocha en la denuncia hubiera sido publicada tras la presentación de la denuncia, el propósito de la transparencia ha quedado satisfecho, de modo que no pueda acordarse incumplimiento alguno de la obligación de publicidad activa<sup>29</sup>.

De otro lado, además de recibir y tramitar denuncias por incumplimiento, el Consejo andaluz es el único órgano independiente, incluido el estatal, que aprueba formalmente y ejecuta planes propios de inspección del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>30</sup>. Cada plan se centra en el seguimiento de determinadas obligaciones y de determinados sujetos obligados<sup>31</sup>. Y si bien es cierto que se somete a control una muestra muy reducida, debe subrayarse que los sujetos seleccionados son objeto de una

---

<sup>28</sup> Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Resolución PA-8/2022, de 15 de febrero; Resolución PA-6/2023, de 30 de enero. En consecuencia, el Consejo añade: «Sin caer en rigorismos formales que no sirven al fin de la institución, sí es exigible, sin embargo, que de la redacción del escrito sea posible deducir qué específica información no se halla disponible en el correspondiente portal o página web, y cuya ausencia precisamente reprocha la persona denunciante porque le impide controlar adecuadamente la actuación pública u obstaculiza su participación en la misma; objetivos a los que se incardinan las obligaciones de publicidad activa. Por ello, ante la falta de identificación de las específicas obligaciones desatendidas, en las que la persona denunciante vendría a proyectar su pretensión de control o participación en la cosa pública, es obvio que no corresponde a este Consejo la función de reconstruir de oficio las denuncias. Sólo, pues, tras concretarse cuáles son —a juicio de la persona denunciante— las exigencias de publicidad activa incumplidas, podrá activarse una actuación del Consejo tendente a verificar la denuncia.

<sup>29</sup> Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Resolución PA-20/2022, de 11 de abril; Resolución PA-72/2022, de 23 de octubre.

<sup>30</sup> El Consejo ha aprobado tres planes de inspección: Resolución de 8 de febrero de 2018, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía Andalucía, por la que se aprueba el Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2018 (BOJA 14-2-2018); Resolución de 7 de noviembre de 2019, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, por la que se aprueba el Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2019-2020 (BOJA de 13-11-2019), prorrogado hasta 2021; Resolución de 1 de febrero de 2023, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, por la que se aprueba el Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2023-2024 (BOJA de 7-2-2023).

<sup>31</sup> Así, el Plan 2023-2024 se centró en el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa relativas a los altos cargos por los sujetos obligados cuya información, debido a su ámbito territorial y competencial, podría interesar a un mayor número de personas, así como en el cumplimiento de una de las obligaciones que es objeto de un mayor número de denuncias ante el Consejo, como es la publicación de las actas de las sesiones plenarios de las entidades locales. Por su parte, el control de entidades privadas se limita a una muestra de 10 entidades obtenida de la BDNS, entre aquellas que hayan percibido ayudas en cuantía superior a 100.000 euros.

verificación de cumplimiento por el propio organismo autonómico<sup>32</sup>. Por último, es de reseñar que se reconoce al personal funcionario del órgano independiente la condición de agente de la autoridad en ejercicio de sus funciones de investigación<sup>33</sup>.

### 2.3.3. Aragón

La Ley 8/2015 Aragón –art. 41.1– establece: «El cumplimiento por las *Administraciones públicas* aragonesas de las obligaciones contenidas en este título será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia de Aragón». De este modo, el Consejo de Transparencia de Aragón no solo carece de competencias para controlar a las entidades privadas, sino que es dudoso que pueda controlar a las entidades jurídico-privadas del sector público estatal y autonómico, así como a las corporaciones de derecho público.

En cuanto al ejercicio de la competencia de control, la Ley 8/2015 Aragón –art. 41.2– reproduce el artículo 9.2 LTAIBG, de tal modo que el Consejo de Transparencia de Aragón, «de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan». Con todo, no solo no se ha desarrollado la remisión reglamentaria, sino que no consta que el Consejo de Transparencia de Aragón ejerza hasta la fecha esta función, pues sus actuaciones se centran en la emisión de resoluciones en materia de acceso y de los informes a consultas y proyectos normativos.

### 2.3.4. Canarias

La Ley 12/2024 Canarias –art. 63.1– asigna al Comisionado de Transparencia el control del cumplimiento de la obligación de publicar la información «que se relaciona en el título II de esta ley por los organismos y entidades

---

<sup>32</sup> En el caso específico de las entidades privadas, el grado de cumplimiento es muy bajo, cuando no inexistente, lo cual ha llevado a la institución a tener que iniciar procedimientos de subsanación. En el Informe Final respecto al Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2019-2021, y salvo la información relativa a las funciones de la entidad, se puede ver que el resto de las informaciones son prácticamente inexistentes (página 37).

<sup>33</sup> Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, "*le/l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad*" (art. 16.5).

relacionadas en los artículos 2.1 y 3 de esta ley». Por tanto, la Ley atribuye de forma expresa al Comisionado de Transparencia la competencia para controlar tanto a las entidades del sector público autonómico y local, las corporaciones de derecho público y las entidades privadas –art. 3–. En cuanto al modo de proceder, la Ley 12/2024 Canarias –art. 63.2– se limita a prever que cuando el Comisionado de Transparencia, de oficio o como consecuencia de denuncia, verifique el incumplimiento de hacer pública la información que se relaciona en el título II de esta ley, podrá requerir su subsanación «al órgano responsable de las entidades relacionadas en el artículo 2.1, en las letras c) y d) del artículo 2.2 y en el artículo 3 de esta ley» (incluidas, por tanto, las entidades privadas). Asimismo, debe destacarse el acierto de la Ley 12/2024 Canarias –art. 64–, al establecer que tanto los organismos y entidades que se relacionan en el artículo 2.1 como en el artículo 3 (entidades privadas) deberán facilitar al Comisionado de Transparencia la información que les solicite y prestarle la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones<sup>34</sup>.

A falta de procedimiento específico, el Comisionado aplica directamente la Ley de Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015, de 1 de octubre) para la tramitación de este procedimiento de control, que tiene una duración máxima de tres meses (art. 21.3 de la Ley 39/2015). De acuerdo con las memorias del Comisionado, una vez se reciben, se comprueban los hechos denunciados y en caso de tener visos de verosimilitud se inicia un contacto con la entidad denunciada para la publicación de los contenidos omitidos. Si no fructifica esta gestión, en caso de que el denunciado tenga la condición de Administración pública, se le solicita informe, y si se trata de una entidad de Derecho privado (ya sea o no perteneciente al sector público), se le da plazo de alegaciones. Una vez transcurridos los plazos de informe o alegaciones, si la entidad no justifica la ausencia de publicación de la información obligatoria y persiste en esta omisión, el órgano dicta resolución

---

<sup>34</sup> Además, el informe anual del Comisionado de Transparencia sobre el grado de aplicación y cumplimiento de la ley deberá contener: «Los incumplimientos de la obligación de hacer pública la información relacionada en el título II de esta ley y los requerimientos formulados para su subsanación» (art. 65.1). Asimismo, como señala COTINO HUESO, L. (2017: 411), en Canarias, el Comisionado ha previsto la posibilidad de formular “alertas” por incumplimiento, como algo diverso a las denuncias. Por su parte, HERRERO HERNÁNDEZ, M. A. (2025: 37) señala que si, tras la petición de informe (sujetos públicos) o alegaciones (sujetos privados), el sujeto obligado persiste en la omisión, la comisionada de Transparencia dicta resolución requiriendo formalmente esa publicación.

requiriendo formalmente esa publicación<sup>35</sup>. En todo caso, el número de denuncias formulada puede estimarse muy bajo<sup>36</sup>.

### 2.3.5. Castilla – La Mancha

De acuerdo con la Ley 4/2016 Castilla- La Mancha, corresponde al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa –art. 61.1-. Más en concreto, corresponde a la presidencia del Consejo, entre otras funciones – art. 63.2-: «Velar por la observancia de las obligaciones contenidas en esta ley, dando conocimiento al órgano competente de sus posibles incumplimientos e instando, en su caso, la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores de acuerdo con las previsiones del título IV» (Régimen sancionador). Asimismo, se contempla la facultad de requerir de oficio, a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, la subsanación de incumplimientos de las obligaciones recogidas en la Ley 4/2016<sup>37</sup>. En todo caso, en la medida en que Consejo Regional no inició su andadura hasta octubre de 2023 es pronto para valorar el ejercicio de estas funciones<sup>38</sup>.

### 2.3.6. Castilla y León

La Ley 3/2015 Castilla y León asigna al Comisionado de Transparencia la finalidad velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa –art. 11.2-. Y, respecto al ámbito subjetivo, la Ley –art. 13.2- precisa que corresponde al Comisionado de Transparencia «Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos relacionados en el artículo 2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo (es decir, el sector público autonómico), de las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma, de las Entidades Locales de Castilla y León y de su sector público y de las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos. Por tanto, nada se dice del cumplimiento de las obligaciones

---

<sup>35</sup> Al denunciante se le comunica el desenlace del procedimiento. Igualmente, si no se iniciase procedimiento, se le comunica esta circunstancia por correcto cumplimiento de la entidad denunciada.

<sup>36</sup> En la Memoria de 2024 se indica que en toda la vida del Comisionado se han presentado 131 denuncias, de las cuales 23 se han presentado en 2023 y 33 en 2024 (p. 109).

<sup>37</sup> Art. 11.2 Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, aprobado por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 20 de julio de 2023.

<sup>38</sup> Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, *Memoria anual 2024*.

de publicidad activa por las entidades privadas, y así lo viene entendiendo el propio Comisionado de Transparencia.

En cuanto al modo de actuar, el Comisionado de Transparencia viene señalando la ausencia de un procedimiento o un cauce formal mediante el cual el Comisionado pueda concretar el ejercicio de su función genérica de «velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa». El propio Comisionado considera que esta suerte de laguna legislativa «limita notablemente, por no decir que impide, que se tramiten de forma eficaz las denuncias de incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa presentadas por los ciudadanos, al no disponer el Comisionado de Transparencia, a diferencia de lo que ocurre con otros órganos de garantía de la transparencia, de un mecanismo formal que pueda poner en marcha una vez recibidas aquellas; así, por ejemplo, no tiene atribuida una competencia para instar a otro órgano la incoación de un procedimiento sancionador y ni tan siquiera existe un reconocimiento específico de la facultad de dictar recomendaciones en este ámbito, como sí ocurre en el caso del CTBG [art. 38.1.a) LTAIBG]»<sup>39</sup>. De hecho, según el Comisionado de Transparencia, ni tan siquiera tiene atribuida una competencia específica para dirigirse a las administraciones y entidades obligadas requiriéndoles para que, en su caso, cese el incumplimiento de su obligación de publicidad activa, como sí ocurre, por ejemplo, en el caso del CTBG, que tiene reconocida esta facultad de requerimiento en el art. 9.2 LTAIBG<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Comisionado de Transparencia de Castilla y León, *Memoria 2023*, p. 100; *Memoria 2024*, pp. 22 y 113. Como en Memorias anteriores, el Comisionado señala que, como consecuencia de esta omisión normativa, puede resultar más adecuado tramitar las denuncias de incumplimiento de los deberes de publicidad activa como quejas ante el Procurador del Común, dado que, al menos, se puede utilizar el procedimiento de queja ante el Defensor del Pueblo de Castilla y León.

<sup>40</sup> Comisionado de Transparencia de Castilla y León, *Memoria 2022*, p. 103. Por su parte, el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León de noviembre de 2021 sí atribuía expresamente al Comisionado de Transparencia de Castilla y León competente para la imposición de las multas coercitivas como medio de ejecución forzosa para la publicación de la información que constituya el objeto de alguna obligación de publicidad activa (art. 50). Y en agosto de 2023 el Procurador D. Francisco Igea Arisqueta presentó una proposición no de ley, instando a la Junta de Castilla y León a presentar un proyecto de reforma de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, al objeto de incluir o crear un sistema de multas coercitivas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones previstas en dicha normativa. PNL/000613-01. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, XI Legislatura, núm. 182, 31 de agosto de 2023.

Sin perjuicio de lo anterior, el Comisionado señala que, cuando se reciben este tipo de denuncias, se procede, en primer lugar, a examinar si el incumplimiento denunciado responde a la realidad a través de un sucinto examen de la página electrónica o portal de transparencia correspondiente de la entidad denunciada; y en el supuesto de que se constate la inobservancia, se dirige al organismo de que se trate un requerimiento para que proceda al cumplimiento de la obligación de publicar en su sede electrónica o página web la información omitida. Sin embargo, también se pone de manifiesto al denunciante que, en el supuesto de que el requerimiento realizado no sea atendido en un plazo razonable, le asiste el derecho de acudir al Procurador del Común para pedir su cumplimiento a través de la presentación de una queja, así como el de solicitar la información no publicada a través del ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, ámbito este último en el que sí existe un cauce específico de actuación en caso de no obtener la información, como es el procedimiento de reclamación ante la Comisión de Transparencia. Con todo, el número de denuncias presentado ante la institución es ciertamente bajo: 8 en 2023, y 6 en 2024<sup>41</sup>.

### 2.3.7. Comunidad de Madrid

La Ley 10/2029 Comunidad de Madrid (tras la reforma efectuada por la Ley 16/2023) atribuye al Consejo de Transparencia y Protección de Datos, entre otras funciones –art. 77.1–: «El control del cumplimiento de la obligación de publicar la información que se relaciona en el Título II por los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley». Por tanto, debe entenderse incluidas las entidades privadas –art. 3-. Asimismo, el reglamento del Consejo prevé la posibilidad de adopción de las medidas necesarias para el cese del incumplimiento de estas obligaciones<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Comisionado de Transparencia de Castilla y León, *Memoria 2024*, p. 23.

<sup>42</sup> Art. 4.2 Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno C Madrid, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos. La Ley 10/2019 Comunidad de Madrid –art. 71– también contemplaba la posibilidad de presentar denuncias ante el órgano autonómico por incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, pero el precepto fue suprimido por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre. Asimismo, los requerimientos si estaban previstos en la Ley 10/2019 Comunidad de Madrid en sede de régimen sancionador, pero el régimen sancionador fue suprimido por completo por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre.

Ahora bien, debe subrayarse una notable singularidad de la Ley 10/2019 Comunidad de Madrid, pues establece la competencia del Consejo para la “resolución de las reclamaciones en materia de publicidad activa” –art. 77.2-, y, en tal sentido, el Consejo viene dando a las denuncias en materia de publicidad activa el mismo tratamiento de una reclamación en materia de derecho de acceso a la información pública<sup>43</sup>. Se trataría de una opción coherente con el reconocimiento a la ciudadanía del derecho a la publicidad activa contenido en varias leyes autonómicas, pero se da la circunstancia de que la Ley 10/2019 Comunidad de Madrid no declara tal derecho. En todo caso, esta reclamación presenta la ventaja de garantizar la posibilidad de que el ciudadano recurra la resolución del órgano independiente, lo cual no queda garantizado desde la posición de mero denunciante. No obstante, esta opción legal precisa que el ciudadano formule, no ya una denuncia, sino una petición de publicación al sujeto obligado antes de acudir al Consejo, lo cual a su vez suscita algunas cuestiones<sup>44</sup>.

### 2.3.8. Comunidad Valenciana

Ya la (derogada) Ley 2/2015 Comunidad Valenciana atribuyó al entonces denominado Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad –art. 39-<sup>45</sup>. En cuanto al ámbito subjetivo, la vigente Ley 1/2022 Comunidad Valenciana establece –arts. 13.1 y 48-: «El cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que regula esta ley por parte de los sujetos recogidos en los artículos 3 (ámbito subjetivo) y 4 (otros sujetos obligados) tiene que ser objeto de control por el Consejo Valenciano de Transparencia». Por tanto, no se excluye ningún tipo de sujeto obligado.

Respecto al ejercicio de esta facultad de control, la Ley 1/2022 establece que el Consejo Valenciano de Transparencia puede efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la enmienda

---

<sup>43</sup> El Consejo de Transparencia y Protección de Datos C Madrid dictó en 2025 una decena de resoluciones sobre reclamaciones en materia de publicidad activa.

<sup>44</sup> Así, la Ley 10/2019 no se ha molestado en fijar un plazo para atender la petición, y el Consejo viene aplicando el plazo de un mes de las solicitudes de acceso, pero esta es una petición diversa, por lo que es cuestionable que le sea de aplicación dicho plazo y no el supletorio de tres meses. Asimismo, cabe recordar que el procedimiento de solicitud de acceso no se aplica a las entidades privadas, que no están sujetas al derecho de acceso.

<sup>45</sup> Función que la Ley asignó a la Comisión Ejecutiva –art. 42.1-, la cual podía requerir, a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia o reclamación, la subsanación de incumplimientos de las obligaciones recogidas en la ley.

de los incumplimientos que puedan producirse de las obligaciones de publicidad activa que establece esta ley –arts. 13.2 y 48-. Pero, además, la Ley 1/2022 Comunitat Valenciana –art. 13.2- prevé que en el supuesto de que se constate un incumplimiento, la resolución tiene que incluir una advertencia y tiene que determinar las medidas que se tengan que adoptar para enmendar el incumplimiento y el plazo para llevarlas a cabo, que tiene que ser adecuado a la naturaleza de las medidas y que en ningún caso puede ser inferior a 20 días. La entidad afectada tiene que comunicar las actuaciones realizadas para cumplir el requerimiento. Ahora bien, si bien la Ley 1/2022 Comunitat Valenciana atribuye también al Consejo Valenciano de Transparencia la competencia para imponer multas coercitivas en caso de incumplimiento de sus resoluciones, desafortunadamente esta competencia se enmarca exclusivamente en el ámbito de las reclamaciones en materia de ejercicio del derecho de acceso –art. 38.6-, por lo que no parece aplicable al ámbito de la publicidad activa. En todo caso, no constan actuaciones por parte del Consejo en este ámbito<sup>46</sup>.

### 2.3.9. Galicia

Si bien la competencia para conocer de las reclamaciones en materia de ejercicio del derecho de acceso corresponde a la Comisión de Transparencia, la Ley 1/2016 Galicia –art. 32.2- configura al Comisionado de la Transparencia (cuyas funciones se atribuyen al Valedor del Pueblo) como el «órgano independiente de control del cumplimiento de las obligaciones comprendidas en este título por parte de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación»<sup>47</sup>. Ahora bien, en la medida en que el artículo 3 de la Ley 1/2016 Galicia no incluye a las Administraciones Locales, la Comisionada de la Transparencia de Galicia se viene declarando incompetente para conocer de las denuncias relativas a las entidades locales. En estos casos, se orienta al ciudadano a interponer una queja al Valedor del Pueblo, con la consecuencia de que este se limita a emitir recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Tanto en la Memoria de 2023, como en la 2024 no se hace referencia a resolución alguna en materia de publicidad activa.

<sup>47</sup> En el mismo sentido, artículo 7 del Reglamento interno de la Comisión de la Transparencia de Galicia.

<sup>48</sup> Informe anual de la Valedora do Pobo al Parlamento de Galicia 2023, pp. 714, 715, 718. De hecho, en el mismo informe se da cuenta de quejas al Valedor por incumplimiento de obligaciones de publicidad activa (pp. 506 y ss.).

En cuanto al modo de actuación, la Ley 1/2016 Galicia establece que el Comisionado de la Transparencia ejercerá, entre otras funciones: «Efectuar, a iniciativa propia o a causa de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en materia de publicidad activa previstas en la presente ley» – art. 32.3-, reiterando que el Comisionado formulará «requerimientos expresos en el caso de cumplimiento insuficiente» de las obligaciones de publicidad activa –art. 36.1-<sup>49</sup>. Con todo, de las memorias del Comisionado parece desprenderse que las actuaciones de control son siempre a partir de denuncias.

### 2.3.10. Navarra

La Ley Foral 5/2018 –art. 63.1- atribuye al Consejo de Transparencia de Navarra la función de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, por lo que no parece excluirse ningún sujeto de su ámbito de actuación. Asimismo, la Ley Foral 5/2018 –art. 64.1- asigna al Consejo la competencia para «Requerir, a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia o reclamación, la subsanación de incumplimientos de las obligaciones recogidas en esta ley», atribución que corresponde al Presidente del Consejo –art. 66.1-. Pero, además, la ley foral reconoce al Consejo la competencia para imponer multas coercitivas a las entidades que incumplan los actos o las resoluciones del Consejo –arts. 64.1 y 69.4-, sin que tal medio se restrinja al ámbito de las resoluciones de las reclamaciones en materia del derecho de acceso. Asimismo, el Consejo puede hacer pública la actitud incumplidora de quienes resulten responsables en su página web, en su informe anual, en los medios de comunicación –art. 69.4-.

Y si bien se trata de las previsiones más avanzadas en la materia, se ha añadido un nuevo precepto a la Ley Foral 5/2018 –art. 29 bis-, que lleva por rúbrica la “Supervisión de incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa”, en virtud del cual cualquier persona física o jurídica, a la vista de posibles incumplimientos de publicidad activa, podrá presentar denuncia ante el Consejo de Transparencia de Navarra, teniendo derecho a recibir una respuesta motivada en el plazo de dos meses desde su presentación. La respuesta del Consejo de Transparencia de Navarra se publicará en su

---

<sup>49</sup> Además, la ley establece –art. 36.1- que el Valedor del Pueblo incluirá, en su informe presentado anualmente ante el Parlamento de Galicia, entre otras cuestiones, los requerimientos efectuados de subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse.

página o espacio web, previa disociación de los datos personales<sup>50</sup>. Asimismo, se explicita que los actos dictados por el Consejo de Transparencia de Navarra tanto en materia de publicidad activa como en materia de derecho de acceso a la información pública serán directamente ejecutivos, obligando a las entidades y administraciones a las que vayan dirigidos –art. 45.8-<sup>51</sup>. Con todo, es muy bajo el número de denuncias recibidas por el Consejo de Transparencia de Navarra, y no consta una acción de control por parte del Consejo de oficio<sup>52</sup>.

### 2.3.11. Región de Murcia

La Ley 12/2014 de la Región Murcia dispuso –art. 38.1- que el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia velará por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Y, a tal efecto, debía ejercer el control sobre la publicidad activa –art. 38.4-. Además, la Ley añadió –art. 22.1-: «El cumplimiento por parte de las entidades e instituciones a las que se refiere este capítulo de las obligaciones de publicidad señaladas en los artículos anteriores será objeto de control por parte del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia». Así, no parece excluirse del control ningún sujeto obligado por la Ley, si bien debe recordarse que la Ley 12/2014 de la Región Murcia –art. 5- no incluye en su ámbito subjetivo a las entidades locales y su respectivo sector público local. En todo caso, mediante modificación de la Ley 12/2014 por la Ley 1/2024, de 8 de julio, se sustituyó al Consejo de la Transparencia (órgano colegiado, que se extingue) por el Comisionado de Transparencia (órgano unipersonal) en lo que se refiere a las funciones de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>53</sup>.

En cuanto al modo de actuar, siguiendo el criterio de la LTAIBG, la ley autonómica se limita prever que el Comisionado de Transparencia de la

---

<sup>50</sup> Además, se añade que el denunciante gozará, en todo caso, del derecho de confidencialidad, debiendo, a solicitud de aquel, omitirse cualquier dato que pueda conducir a su identificación. Por otra parte, el proyecto de ley foral fijaba un plazo de tres meses, en lugar del plazo de dos meses finalmente aprobado.

<sup>51</sup> Hasta entonces, la ley foral se limitaba a declarar que los actos dictados por el Consejo de Transparencia de Navarra serán vinculantes para los sujetos obligados.

<sup>52</sup> Así, en la Memoria de 2024 se reseñan solo cuatro denuncias. Asimismo, a lo largo de 2024 el Consejo no ha considerado necesario imponer multas coercitivas dada la colaboración prestada por parte de todas las Administraciones y entidades implicadas. Consejo de Transparencia de Navarra, *Memoria de actividad 2024*, pp. 31 y 33.

<sup>53</sup> Desde octubre de 2020 la presidencia se venía ejerciendo por suplencia, con sucesivas renunciaciones por parte de los designados, como consta en la *Memoria de Actuación 2023*, p. 10.

Región de Murcia podrá efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncias, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en este capítulo – art. 22.2-. En todo caso, se trata de una función que, al menos, hasta 2024 parece inédita<sup>54</sup>.

#### 2.4. *Observaciones a la ordenación actual*

En cuanto a la situación legal actual, en mi opinión, el elemento relevante es la atribución de la competencia de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa al órgano independiente y la delimitación de su ámbito subjetivo. A partir de aquí, aun en ausencia de desarrollo normativo de tal atribución, el ordenamiento jurídico, y en particular, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), suministra suficientes pautas al órgano independiente para actuar, tal como viene entendiendo el Comisionado de Canarias. Así, aun cuando no se contemple la formulación de denuncias al órgano independiente (tal como sucede respecto al CTBG), cualquier persona puede interponer una denuncia para poner en conocimiento el incumplimiento de un deber legal de publicidad activa, sin que tal incumplimiento deba ser necesariamente constitutivo de infracción administrativa (el artículo 62.1 LPAC desvincula la denuncia de los procedimientos sancionadores, cuyas singularidades se tratan en los artículos 63 y 64). Más aún, si se admite que la solicitud de acceso de información pública la formule toda persona, con mayor razón podrá denunciar el incumplimiento de una obligación legal de publicación de información relevante para el interés público –art. 5 LTAIBG-.

Igualmente, la LPAC –art. 21.3- impone un plazo máximo de resolución de tres meses, a falta de otro específico, si bien tal plazo podría (debería) acortarse por vía reglamentaria. Tanto las autoridades públicas –art. 141.1 LRJSP- como las entidades privadas –art. 18.1 LPAC- están obligadas a colaborar con el Administración actuante en ejercicio de sus competencias. Además, en virtud de las reglas generales procedimentales, el órgano deberá conceder un plazo prudencial al sujeto obligado de informe (si se trata de una Administración pública) o de alegaciones (si se trata de entidad jurídico privada). Asimismo, en contra de lo expresado por algún órgano

---

<sup>54</sup> La Comisionada no fue nombrada hasta octubre de 2024, por lo que hasta que se publique el informe de actuación correspondiente a 2025, no se disponen de datos públicos sobre la ejecutoria.

independiente (Comisionado de Transparencia de Castilla y León), no es precisa la atribución de una competencia específica para dirigirse a las administraciones y entidades obligadas requiriéndoles para que, en su caso, cese el incumplimiento de su obligación de publicidad activa, pues tal obligación nace de la ley y no del requerimiento del órgano independiente, que se limita a actualizar y concretar<sup>55</sup>.

Por otro lado, la "resolución" del órgano independiente (a la que expresamente se refiere el artículo 9.2 LTAIBG), como cualquier acto adoptado por un órgano competente en ejercicio de sus atribuciones, es un acto administrativo ejecutivo –art. 38 LPAC–, sin que sea en propiedad necesario explicitarlo (tal como, sin embargo, se ha efectuado con la reforma de la ley foral de Navarra). Lo que sí es imperativo la atribución al órgano independiente de la potestad para imponer multas coercitivas (tal como establece la ley foral de Navarra), laguna que no puede ser cubierta por el desarrollo reglamentario, pues precisa de una norma con rango de ley –art. 103.1 LPAC–<sup>56</sup>. Asimismo, no existe inconveniente para que el órgano independiente publique sus resoluciones en esta materia, previamente anonimadas, si bien es una cuestión que podría ordenarse en el desarrollo reglamentario. Finalmente, frente a las resoluciones del órgano independiente en este ámbito, dada la autonomía del órgano, cabrá interponer en el caso de las entidades privadas recurso administrativo de reposición.

### **3. El régimen sancionador**

#### *3.1. El régimen sancionador en la LTAIBG*

El propio Consejo de Estado, en el dictamen sobre el proyecto de LTAIBG, se declaró partidario de la inclusión en la Ley de un régimen sancionador: «Esta recomendación responde a la necesidad de reforzar el carácter imperativo que las normas de la proyectada Ley poseen, atendiendo al modo en que se encuentran formuladas, pues para que un mandato sea auténticamente obligatorio es necesario prever las consecuencias que en cada caso hayan de derivarse de su incumplimiento»<sup>57</sup>. Siendo esto cierto, debe además

---

<sup>55</sup> Como señalaran GARCÍA DE ENTERRÍA – FERNÁNDEZ (*Curso de Derecho Administrativo*, II, Civitas, 1995, p. 134), mientras las órdenes constituyen el deber, los requerimientos de subsanación de irregularidades se limitan a concretar un deber legal preexistente.

<sup>56</sup> Así, ROMOJARO ALONSO, B. L. (2022: 105); FERNÁNDEZ MORENO, B. (2022: 223); ARMAS CASTILLA, N. (2026: 473).

<sup>57</sup> Dictamen nº: 707/2012, de 19 de julio de 2012.

subrayarse que, mientras la falta de publicación de las actuaciones de la Administración en otros medios, como diarios oficiales o perfil de contratante, puede comportar la invalidez de la actuación, en el caso de la publicidad activa no sucede así con carácter general, por lo que la única reacción del ordenamiento ante los incumplimientos legales es la aplicación, en su caso, del régimen sancionador, lo que determina que esta institución tenga un mayor peso en este ámbito que en otros. Además, es evidente que, si el requerimiento por el que se exige el cumplimiento de la ley se acompaña de la advertencia de las posibles consecuencias sancionadoras en caso de ajustarse al mismo, podrá ser más efectivo.

Ahora bien, en relación con la publicidad activa, la única norma sancionadora que ordena la LTAIBG es la siguiente –art 9.3-: “El incumplimiento *reiterado* de las obligaciones de publicidad activa reguladas en el capítulo II tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”. De entrada, debe observarse que no se trata de un precepto básico (disposición final 8ª LTAIBG), sino aplicable exclusivamente a la Administración General del Estado, por lo que el legislador estatal renuncia también en este ámbito a la ordenación de reglas básicas en esta materia.

Pero, además, debe señalarse que la LTAIBG no tipifica infracciones específicas, como sí sucede abundantemente en el Título II relativo al Buen Gobierno de la LTAIBG, sino que se limita a considerar el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa como infracción grave en el “correspondiente” régimen disciplinario<sup>58</sup>. Esta remisión normativa al correspondiente régimen disciplinario determina la aplicación de una multiplicidad de regímenes, según se trate de empleados públicos, altos cargos, cargos electos o personal al servicio de entidades jurídico-privadas, con la consiguiente diversidad de medidas disciplinarias por hechos idénticos. Así es notoria la lenidad del régimen disciplinario de los altos

---

<sup>58</sup> El sistema es similar al previsto en su día en la disposición adicional 19ª del TRLCSP, según la cual la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la Ley por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando mediare al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia, norma sustituida por la D. A. 28ª de la vigente LCSP.

cargos, en comparación con el de los empleados públicos<sup>59</sup>.

Pero, en cualquier caso, al remitirse al régimen disciplinario que sea en cada caso de aplicación, el legislador está pensando, una vez más, en normas aplicables a las autoridades y empleados públicos. Pero en el caso de entidades privadas del artículo 3 no puede hablarse en modo alguno de un responsabilidad "disciplinaria", sino que se trataría de una responsabilidad sancionadora en sentido estricto, la cual requiere el cumplimiento estricto de las exigencias derivadas del principio de legalidad en materia sancionadora, y que se omiten por completo en la LTAIBG (en especial, tipicidad de infracción y sanción)<sup>60</sup>. Dicho más claramente, con la cobertura legal que suministra la LTAIBG no es posible imponer válidamente sanción alguna en el caso de incumplimientos, por muy reiterados que sean, de entidades del artículo 3, sanción que, por otra parte, debería autoimponerse la propia entidad, lo cual constituye una mera ficción legal<sup>61</sup>.

Por tanto, se debe concluir que no existe norma sancionadora alguna de carácter estatal que respalde las obligaciones de publicidad activa de las entidades privadas y, como es obvio, tal laguna no puede ser suplida por un eventual desarrollo reglamentario. En definitiva, los incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades privadas del artículo 3 no son susceptibles de ser sancionados, no ya por el CTBG que carece de potestad sancionadora alguna, sino por ningún órgano de la Administración General del Estado.

Descartada *a limine* la aplicación del régimen disciplinario a las entidades del

---

<sup>59</sup> Es incomparable la sanción de destitución de un alto cargo (art. 26.2 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado), que -salvo en los casos excepciones de las autoridades independientes- es de libre elección y, por tanto, de libre cese, con la separación del servicio de un funcionario de carrera con derecho a la inamovilidad.

<sup>60</sup> En este sentido, buena parte de las leyes autonómicas, p. ej., Ley 1/2014 de Andalucía -arts. 52 y 54-, diferencia entre infracciones de carácter disciplinario e infracciones imputables a las entidades de naturaleza privada.

<sup>61</sup> Así, el propio CTBG ha manifestado que "en una lectura atenta del precepto, resulta clara que la infracción prevista es una infracción de naturaleza disciplinaria, por lo que sería aplicable únicamente a los funcionarios y el personal laboral de los organismos y entidades públicas, que se vinculan con estos mediante un nexo de derecho público, de carácter estatutario, que determina para ellos una situación especial de sujeción. Nunca a trabajadores privados, vinculados a sus empleadores a través de un nexo de naturaleza privada como el contrato laboral". Contestación del CTBG a la consulta formulada por Transparencia Internacional de 24 de febrero de 2016.

artículo 3 LTAIBG, lo cierto es que el artículo 9.3 adolece de múltiples deficiencias legales que han dificultado su aplicación. Así, el presupuesto para la aplicación del régimen disciplinario es que se produzca efectivamente un incumplimiento de las obligaciones legales de publicidad activa, lo cual no siempre es fácil de determinar. De entrada, como se trata de una responsabilidad disciplinaria, es necesario precisar qué persona, autoridad o empleado, en cada entidad es la responsable de que la información de obligatoria publicidad se encuentre publicada<sup>62</sup>. Pero, como quiera que la LTAIBG no se preocupa de determinar los aspectos temporales de los deberes de publicidad activa, es decir, a partir de qué momento se está incumpliendo el deber legal y por cuánto tiempo debe cumplirse, es evidente que, si estos parámetros no son claros, es inviable la exigencia de responsabilidades disciplinarias. Pero, además, la LTAIBG no sólo exige que determinadas informaciones se publiquen, sino también que la información esté actualizada, estructurada, entendible, accesible, e interoperable. ¿El incumplimiento de estas exigencias legales puede ser también constitutivo de infracción?

Todavía más, aun en el caso de que pueda constatarse un incumplimiento de los deberes legales de publicidad activa, tal incumplimiento no es suficiente por sí solo para generar responsabilidad disciplinaria, puesto que el precepto se aplica exclusivamente en caso de incumplimiento "reiterado". Ahora bien, dado que debe quedar constancia del primer incumplimiento, parece que debe entenderse que este primer incumplimiento debe ser declarado formalmente, aun cuando la resolución no sea firme, pues no se exige reincidencia, propiamente dicha. Pero, además, no se determina tampoco si el segundo incumplimiento debe recaer en un plazo máximo, como sucede con la circunstancia de reincidencia (generalmente, un año).

De otro lado, desde el punto de vista competencial, al tratarse de una responsabilidad de tipo disciplinario y no sancionadora, los órganos

---

<sup>62</sup> Así, en relación con la Administración General del Estado, de acuerdo con el Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, de modificación del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, las unidades de información de la Administración General del Estado deben trasladar los contenidos al Portal de la Transparencia, bajo la coordinación, el control y la supervisión de la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información, a quien corresponde, además, la de los contenidos del Portal de la Transparencia –art. 6.10-. Por ello, en caso de incumplimiento de la LTBG, ¿quién sería el sujeto responsable? ¿el titular de la unidad de información correspondiente? ¿el titular de la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información?

competentes para incoar los correspondientes procedimientos disciplinarios e imponer las sanciones disciplinarias que procedan son los competentes en cada entidad en relación con las infracciones graves disciplinarias (p. ej., si se trata de altos cargos de la Administración General del Estado, el órgano previsto en el art. 27 la Ley 3/2015, de 30 marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado)<sup>63</sup>.

Finalmente, desde el punto de vista procedimental, la LTAIBG –art. 9.2- prevé que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar «para el cese del incumplimiento y *el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan*». El problema es que cuando la LTAIBG trata de las competencias del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se refiere exclusivamente a “instar el inicio del procedimiento sancionador *previsto en el título II de esta Ley*” (Título II referido al Buen Gobierno, pues la Transparencia se ordena en el Título I). En tal caso, el órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento<sup>64</sup>.

Es decir, únicamente se contempla esta posibilidad de instar la incoación del procedimiento sancionador respecto a las infracciones en materia de Buen Gobierno, por lo que es muy dudoso su extensión a la infracción que nos ocupa. De este modo, la posibilidad prevista en el artículo 9.2 LTAIBG se trataría de un simple inicio de procedimiento por petición razonada de otros órganos, ya previsto, con carácter general, en la LPAC –art. 61-, y que desde luego no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien

---

<sup>63</sup> Como ha señalado el Comisionado de Transparencia de Castilla y León, en relación al precepto idéntico de la Ley 3/2015 Castilla y León –art. 3.2-, tal previsión legal tiene carencias notables: no aclara cuáles son los requisitos exigidos para que exista un incumplimiento reiterado y no identifica al responsable de este incumplimiento. «Puesto que nos encontramos ante una norma sancionadora que necesariamente debe ser interpretada de forma restrictiva y conforme al principio de tipicidad, la única conclusión práctica que se puede alcanzar es que las hipotéticas consecuencias disciplinarias previstas en aquella difícilmente podrán llegar a ser impuestas al amparo del precepto señalado». Memoria 2024, p. 111.

<sup>64</sup> Remisión que reiteraba el derogado Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y ahora el Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I. (art. 13.2).

deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación –art. 61.2 LPAC-<sup>65</sup>.

### 3.2. *El régimen sancionador en la legislación autonómica*

#### 3.2.1. Infracciones y sanciones

La ordenación de esta materia en la legislación autonómica nuevamente es muy diversa. En cuatro Comunidades Autónomas no existe régimen sancionador alguno, bien por la ausencia misma de ley de transparencia propiamente dicha (País Vasco), o bien porque la ley autonómica no contempla medida sancionadora alguna (Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Comunidad de Madrid)<sup>66</sup>. En el resto de las Comunidades Autónomas pueden apreciarse dos modelos.

De un lado, varias leyes autonómicas establecen un único tipo de infracción consistente en el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, diferenciándose la gravedad de la infracción en función del carácter

---

<sup>65</sup> El último borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG, de febrero de 2019, disponía lo siguiente: «En el caso de que se constatase un incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (que debe ser precedida de la tramitación del «correspondiente procedimiento», con informe previo de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno) determinará las actuaciones que habrán de seguirse para subsanarlo, fijando un plazo adecuado para realizarlas que no podrá ser inferior a 20 días. Finalizado el mismo, la resolución será inmediatamente ejecutiva y se dispondrá, en su caso, el traslado de las actuaciones al correspondiente órgano competente en materia disciplinaria».

<sup>66</sup> El caso de la Comunidad de Madrid es especialmente llamativo, pues la versión original de la Ley 10/2019 Comunidad Madrid sí contenía un régimen sancionador en materia de transparencia pública, régimen que fue suprimido por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid. La escueta explicación de esta modificación en la exposición de motivos es la siguiente: "En cuanto al régimen sancionador, la presente ley opta por remitirse al régimen de infracciones y sanciones que regula la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

reiterado o no de la acción (Aragón, Castilla y León, Cataluña y Galicia)<sup>67</sup>. De otro lado, otro grupo de leyes autonómicas, siendo el modelo de tratamiento que estableciera la Ley 1/2014 de Andalucía, diferencian tres clases de infracción en materia de publicidad activa:

- Incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, ya sea simple<sup>68</sup> o reiterado<sup>69</sup>.
- Incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del órgano independiente de control, calificado generalmente de infracción muy grave<sup>70</sup>. Como puede verse, en este supuesto la acción no es simplemente incumplir las normas de publicidad activa, sino la desatención del requerimiento expreso del órgano independiente de control, lo cual supone, primero, la declaración misma del incumplimiento por el órgano independiente (a diferencia de la infracción anterior) y, además, la desatención del requerimiento del

---

<sup>67</sup> La Ley 3/215 Castilla y León –art. 3.2- establece: «El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa a las que se refiere el apartado anterior tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora». Por su parte, la Ley 8/2015 de Aragón –art. 41.3- reproduce este precepto, si bien añade que cuando el responsable del incumplimiento no esté sometido a un régimen disciplinario, se dará cuenta del incumplimiento a la Administración o entidad de que se trate, al Justicia de Aragón y a las Cortes de Aragón –art. 41.4-. A su vez, la Ley 1/2016 de Galicia –art. 55.2- recoge el precepto de la LTBG (se considera infracción grave el incumplimiento reiterado de las obligaciones en materia de transparencia previstas en esta ley, si bien condiciona esta tipificación a “cuando se produzca un daño manifiesto”), y añade como infracción leve el incumplimiento de las indicadas obligaciones cuando no sea reiterado y no se produzca daño manifiesto. Asimismo, la Ley 19/2014 de Cataluña –art. 77.1 y 78.1- tipifica como infracción (grave o muy grave, según las circunstancias) incumplir las obligaciones y los deberes de publicidad activa.

<sup>68</sup> Ley 1/2014 de Andalucía –arts. 52.3 y 54.3-, Ley 12/2014 de la R. Murcia –art. 48-, Ley 12/2014 de Canarias –art. 68.1.A).3-, Ley 1/2022 de la Comunidad Valenciana –arts. 68.3 y 69.3-, que lo califican de infracción leve; por su parte, la Ley 19/2014 de Cataluña –art. 78.1- lo califica de infracción grave.

<sup>69</sup> Ley 1/2014 de Andalucía –arts. 52.2 y 54.2-, Ley 12/2014 de la R. Murcia –art. 48-, Ley 12/2014 de Canarias –art. 68.1.A).2-, Ley 1/2018 Cantabria –art. 45.2-; Ley 1/2022 de la Comunidad Valenciana –arts. 68.3 y 69.3-, que lo califican de infracción grave.

<sup>70</sup> Ley 1/2014 de Andalucía –arts. 52.1 y 54.1-, Ley 12/2014 de la R. Murcia –arts. 47.2 y 48-, Ley 1/2022 de la Comunidad Valenciana –arts. 68.3 y 69.3-, Ley 1/2018 Cantabria –art. 45.1.a)-. Por su parte, la Ley 12/2014 de Canarias –art. 68.1.A).1-, la Ley 8/2019 Asturias –art. 20.1-, exigen para la consideración de infracción muy grave que el incumplimiento de la obligación de publicar la información se haya desatendido más de tres veces, en un periodo de dos años, el requerimiento expreso del órgano independiente, mientras que la desatención dos veces se califica como grave, y una sola vez, como leve. Y la Ley Foral 5/2018 –art. 56.1- llega a exigir que el requerimiento se haya desatendido en más de cuatro ocasiones, en un periodo de dos años.

órgano independiente. Ahora bien, debe advertirse que en dos Comunidades Autónomas (Asturias y Cantabria) este tipo infractor es de imposible aplicación en la medida en que no ha creado su órgano independiente<sup>71</sup>.

– La publicación de la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, infracción que suele calificarse de infracción grave<sup>72</sup>.

En relación con las dos primeras infracciones surge, además, la duda de cuáles son las obligaciones de publicidad activa cuyo incumplimiento puede motivar la comisión de una infracción: ¿sólo las obligaciones que definen las propias leyes autonómicas? O ¿puede extenderse la infracción a las obligaciones adicionales que se incluyan en normas reglamentarias, ya sean autonómicas como locales? La cuestión no es baladí, debido al extendido fenómeno de ampliación de deberes de publicidad activa, sobre todo, en los reglamentos locales, y a los riesgos a la seguridad jurídica que suponen las llamadas normas sancionadoras en blanco. En todo caso, entiendo que no existen reglas generales, si no que habrá que examinar cada tipo infractor contenido en cada ley<sup>73</sup>.

Pero, sobre todo, en la medida en que el control lo efectúa el órgano independiente, será difícil la aplicación de la sanción de incumplimiento sin requerimiento, pues lo razonable es que el órgano independiente, si comprueba un incumplimiento legal, no inste directamente la incoación del procedimiento sancionador, sino que requiera al sujeto obligado a cumplir su deber legal y, solo en caso de desatención del requerimiento, instará el procedimiento sancionador, de tal modo que la infracción aplicable será ya

---

<sup>71</sup> Así, la Ley 8/2018 Asturias –art. 20- solo contempla como infracción en materia de publicidad activa el incumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, órgano inédito. Por su parte, en Cantabria, que tampoco ha creado su correspondiente órgano independiente, tampoco puede cometerse la infracción similar, pero es cierto que sí se tipifica también el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa sin necesidad de requerimiento –art. 44 Ley 1/2018 Cantabria-.

<sup>72</sup> Ley 1/2014 de Andalucía –arts. 52.2 y 53.2 y 54.2-, Ley 12/2014 de la R. Murcia –art. 47.3-; Ley 12/2014 de Canarias –arts. 68.1.A.2) y 69.1.A.2)-; Ley 1/2022 Comunidad Valenciana –arts. 68.3 y 69.3-. Por su parte, la Ley 1/2018 Cantabria –art. 45.2- exige que se trate de un incumplimiento "relevante".

<sup>73</sup> Así, p. ej., la Ley 1/2014 de Andalucía –art. 52.2- se refiere a las obligaciones de publicidad activa "previstas en el Título II", por lo que puede descartarse dicha extensión del tipo infractor a otras obligaciones, admitidas por el art. 9.2 de la Ley.

la de desatención del requerimiento, la cual absorberá a la anterior, al ser de mayor gravedad.

De otro lado, las citadas infracciones presentan una naturaleza diversa en función de cuál sea la entidad responsable de la infracción, pues si se trata de entidades del sector público (así como las corporaciones de Derecho Público), la infracción se califica de carácter disciplinario, siendo responsable de la misma la autoridad, directivo o personal al servicio de la entidad. En cambio, si se trata de una entidad privada, la infracción se califica de infracción administrativa, siendo responsable de la misma la propia entidad. En mi opinión, es plausible que en el caso de las entidades del sector público sea responsable de la infracción, no ya la entidad en su conjunto sino, a título individual, la autoridad o agente correspondiente. Ahora bien, es un error integrar en este supuesto a las corporaciones de derecho público, las cuales deberían ser asimiladas a las entidades privadas, pues aun cuando se trata de entidades de derecho público, no forman parte del sector público, dado que su base es sustancialmente privada.

En cuanto a las sanciones, en caso de infracciones administrativas por parte de entidades privadas, además de las multas comunes, algunas leyes autonómicas establecen que las infracciones graves y muy graves podrán conllevar como sanción accesoria el reintegro total o parcial de la subvención concedida<sup>74</sup>. Con independencia de la proporcionalidad de esta sanción, debería informarse adecuadamente de estas eventuales consecuencias a la entidad privada beneficiaria.

Por su parte, en el caso de las llamadas infracciones disciplinarias, siguiendo el ejemplo de la LTAIBG, las leyes autonómicas reenvían las sanciones al estatuto de cada personal (altos cargos, cargos electos, empleados públicos y personal al servicio de entidades privadas del sector público), con la consiguiente diversidad en el tratamiento, y a lo sumo prevé sanciones para los altos cargos del sector público autonómico, caracterizadas, además, por

---

<sup>74</sup> Ley 1/2014 Andalucía –art. 56.5-; Ley 12/2014 de la R. Murcia –art. 49.5-; Ley 12/2014 de Canarias –art. 69.2-; Ley 1/2022 de la Comunidad Valenciana –art. 72.2-. Por su parte, la Ley 8/2025 Aragón (art. 41.5) configura esta medida de modo diverso: "el incumplimiento dará lugar a la pérdida total o parcial de las subvenciones o ayudas, de acuerdo con lo que disponga la normativa reguladora". Es decir, no se vincula a la gravedad de la infracción y se ordena en términos imperativos.

una cierta levedad<sup>75</sup>. Así, comúnmente, las infracciones leves son sancionadas con amonestación, las infracciones graves con la mera declaración de incumplimiento de la ley y su publicación en el Boletín Oficial autonómico y el cese en el cargo, y las infracciones muy graves, además, con la prohibición de nuevo nombramiento durante un período<sup>76</sup>. De este modo, se produce nuevamente un trato marcadamente diverso entre los distintos colectivos sujetos a sanciones disciplinarias, y entre éstos y los sujetos privados responsables de infracciones administrativas no disciplinarias (con sanciones de multas, en ocasiones cuantiosas), aun cuando las conductas sean idénticas<sup>77</sup>.

### 3.2.2. Competencia sancionadora

Con independencia del mayor o menor acierto en la configuración de las infracciones y sanciones en esta materia, las principales deficiencias del sistema legal se localizan a la hora de atribuir las competencias sancionadoras (incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores).

En el caso de las faltas disciplinarias, las leyes autonómicas atribuyen la competencia sancionadora, tanto para la incoación de los procedimientos sancionadores como para la imposición de las sanciones, a los órganos de gobierno de la propia Administración o entidad en la que preste servicios la persona infractora, con arreglo al régimen disciplinario que en cada caso resulte aplicable<sup>78</sup>. De este modo, es evidente que en entidades de tamaño pequeño y medio (particularmente, en el ámbito local) será prácticamente inviable desvincular al órgano de gobierno competente para sancionar, del órgano responsable de la publicación, cuando no existirá identidad de órganos, lo cual determina que la responsabilidad sancionadora sea una

---

<sup>75</sup> Por su parte, la Ley 19/2014 de Cataluña –art. 81- si tipifica las sanciones a altos cargos, si bien respecto al personal al servicio de las Administraciones públicas se remite también al régimen disciplinario –art. 82-.

<sup>76</sup> Ley 1/2014 Andalucía –art. 55.2-; Ley 1/2018 Cantabria –art. 47-, Ley 8/2019 Asturias –art. 22.3-; Ley Foral 5/2018 –art. 58-. Por su parte, la Ley 12/2014 Canarias –art. 68.2.A)- reserva el cese para las faltas muy graves. En cambio, la Ley 19/2014 Cataluña –art. 81- sí prevé la imposición de multas a altos cargos, criterio éste seguido por la Ley 4/2016 Castilla- La Mancha, y Ley 1/2022 Comunidad Valenciana –art. 71-.

<sup>77</sup> De hecho, la Ley 8/2025 Aragón –art. 41.4- prevé que cuando el responsable del incumplimiento no esté sometido a un régimen disciplinario, se dará cuenta del incumplimiento a la Administración o entidad de que se trate, al Justicia de Aragón y a las Cortes de Aragón.

<sup>78</sup> Ley 1/2014 Andalucía –art. 58.1-, Ley 12/2014 R. Murcia –art. 45.2-, Ley 12/2014 Canarias –art. 71.1-, Ley 1/2022 Comunidad Valenciana –art. 75.2-, Ley 1/2018 Cantabria –art. 51.1-, Ley 8/2019 Asturias –art. 22.1-, Ley Foral 5/2018 –art. 61.1-.

completa falacia. Es decir, el mismo órgano responsable de la infracción será el órgano competente para instruir y resolver el procedimiento disciplinario o bien dependerá directamente de este, e una suerte de (ficticia) auto-sanción<sup>79</sup>.

Por su parte, en el caso de entidades privadas sujetas a obligaciones de publicidad activa, se atribuye la competencia sancionadora a la consejería competente en materia de transparencia o entidad concedente de la subvención o ayuda<sup>80</sup>. Esta cautela de no atribuir competencia sancionadora al órgano independiente, si bien pudiera ser comprensible (que no compartible) en relación con las entidades del sector público, no se entiende respecto a las entidades privadas, pues se trataría de una relación administrativa ordinaria entre Administración y sujeto privado<sup>81</sup>.

Respecto a la iniciación del procedimiento sancionador o disciplinario, a partir de la Ley 1/2014 Andalucía, algunas leyes autonómicas prevén expresamente que el órgano de garantía podrá, cuando constate incumplimientos en esta materia susceptibles de ser calificados como alguna de las infracciones previstas en la ley, instar a los órganos competentes para ello la incoación de los expedientes disciplinarios o sancionadores<sup>82</sup>. Pero, en el fondo, ello no aporta nada significativo a la posibilidad general, en virtud de la LPAC –art. 61.1-, de cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el procedimiento (en este caso el órgano de garantía) de formular al órgano competente una petición razonada de incoación, la cual no vincula al órgano competente.

La única (relativa) novedad es la previsión contenida tan solo en algunas leyes autonómicas, según la cual el órgano competente estará "obligado" a incoar el procedimiento y a comunicar al órgano de garantía el resultado del

---

<sup>79</sup> Así, el Comisionado de Transparencia de Castilla y León ha señalado que, «con frecuencia, el responsable último de publicar la información y el titular del órgano competente para tramitar un hipotético expediente disciplinario por incumplimiento reiterado de las obligaciones señaladas sean la misma persona o autoridad, circunstancia que, obviamente, impide lo que sería una auto-imposición de una medida disciplinaria». Memoria 2024, p. 112. Así, ARMAS CASTILLA, N. (2026: 480).

<sup>80</sup> Ley 1/2018 Cantabria –art. 51.2-, Ley Foral 5/2018 –art. 61.3-. La Ley 1/2014 Andalucía –art. 58.3-, se refiere de modo más equívoco a la «entidad local titular del servicio público».

<sup>81</sup> Así, M. A. BLANES CLIMENT (2014: 162), postula la atribución de la potestad sancionadora a los órganos de garantía. Igualmente, I. MARTÍN DELGADO (2018: 27); así como J. L. BELTRÁN AGUIRRE (2018: 393).

<sup>82</sup> Ley 1/2014 Andalucía –art. 57.2-, Ley 12/2014 R. Murcia –art. 38.4-, Ley 1/2022 Comunidad Valenciana –art. 74.3-.

mismo, por lo que en este caso sí se trata de algo más que una simple petición razonada de otro órgano de la LPAC –art. 61-<sup>83</sup>. Sin embargo, en la práctica, la diferencia es de escaso relieve, pues es evidente que el órgano competente para sancionar no está obligado a sancionar, por lo que, una vez incoado el procedimiento en cumplimiento del requerimiento del órgano de garantía puede simplemente sobreseer y archivar las actuaciones, comunicando al órgano independiente su decisión<sup>84</sup>.

En cualquier caso, es elocuente la evidencia de la práctica nula aplicación del régimen sancionador allá donde está previsto<sup>85</sup>. Como viene señalando el Sindic de Catalunya desde 2018, el régimen sancionador no se aplica o se aplica solo de forma marginal. Y si bien es cierto que el régimen sancionador no puede ser la respuesta a las limitaciones para poder aplicar la ley, la evidencia de un régimen sancionador que no se aplica deslegitima la ley ante la ciudadanía, que puede llegar a percibir las obligaciones de la ley como “relativas”, pues el incumplimiento no justificado carece de

---

<sup>83</sup> Ley 1/2014 Andalucía –art. 57.2-; Ley 1/2018 Cantabria –art. 50.3-; Ley 1/2022 Comunidad Valenciana –art. 74.3-.

<sup>84</sup> El modelo es similar al previsto en materia de protección de datos. Así, ya la LOPD de 1999 dispuso que el procedimiento y las sanciones a aplicar son las establecidas en la legislación sobre régimen disciplinario de las Administraciones Públicas –art. 46.2-. Y la vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, se limita a disponer que la autoridad de protección de datos propondrá también la iniciación de actuaciones disciplinarias cuando existan indicios suficientes para ello. En este caso, el procedimiento y las sanciones a aplicar serán las establecidas en la legislación sobre régimen disciplinario o sancionador que resulte de aplicación –art. 77.3-. De este panorama general, se diferencia parcialmente la Ley 9/2018 Asturias –art. 25-, la cual atribuye Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la competencia, tanto para incoar como para la imposición de sanciones en el caso de que el responsable de la infracción sea el Presidente del Consejo de Gobierno, si bien en el resto de los supuestos que afectan tanto al sector público autonómico como local se sigue el criterio general. Por su parte, la Ley 1/2022 Comunidad Valenciana –art. 74.4- establece que “Todas las resoluciones que pongan fin a los procedimientos sancionadores que se instruyan habrán de contar con un informe previo y preceptivo del Consejo Valenciano de Transparencia”.

<sup>85</sup> P. ej., en relación con el Consejo Valenciano de Transparencia constan dos resoluciones de 28 de enero de 2021 por las que se insta la incoación de procedimiento sancionador a dos Ayuntamientos. Pero durante los años 2023 y 2024 no se han adoptado acuerdos para instar la incoación de procedimiento sancionador por incumplimientos reiterados de las leyes de transparencia. *Memoria de actividad de 2023*, p. 47; *Memoria de actividad de 2024*, p. 49. Por parte del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en su tercer informe del plan de control e inspección de publicidad activa 2023-2024 (Informe sobre desarrollo de actuaciones de 19-11-2024), consta una petición referida a una entidad local autónoma. No constan desarrollos ulteriores.

consecuencias<sup>86</sup>.

Comunidad Autónoma	Sin ley de transparencia	Con ley de transparencia, pero sin régimen sancionador	Con régimen sancionador, pero sin órgano independiente de control	Con régimen sancionador y órgano independiente de control
Andalucía				X
Aragón				X
Asturias			X	
Canarias				X
Cantabria			X	
Castilla-La Mancha				X
Castilla y León				X
Cataluña			X	
C. Madrid		X		
C. Valenciana				X
Extremadura		X		
Galicia				X
Islas Baleares		X		
La Rioja		X		
Navarra				X
País Vasco	X			
R. Murcia				X

<sup>86</sup> Sindic de Greuges, Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y Buen gobierno, junio 2023, p. 88. En concreto, el Sindic (p. 99) ha formulado dos sugerencias de interés. De una parte, delimitar las responsabilidades individuales en la comisión de infracciones, especialmente cuando en el cumplimiento de la obligación interviene personal al servicio de la Administración y altos cargos. Y, de otro lado, garantizar la independencia de los responsables de incoar e instruir el procedimiento, especialmente cuando el presunto responsable es un alto cargo o un cargo electo. Con este fin, habría que valorar la oportunidad de asignar competencias de investigación de denuncias en estos supuestos a un organismo independiente, cuya propuesta debería ser objeto de resolución motivada, y sin perjuicio de mantener la competencia para instruir y resolver el procedimiento en los órganos de la Administración en los que se haya cometido la presunta infracción. Por su parte, el Sindic de Greuges, Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y Buen gobierno, diciembre 2024, p. 128, añade la conveniencia prever mecanismos de conciliación o mediación administrativa frente a los incumplimientos, así como de medidas restaurativas y reparadoras en caso de incumplimiento de la norma.

#### **4. Conclusiones y propuestas**

Con independencia de la acción de autocontrol que puedan realizar los sujetos obligados, y de la imperiosa necesidad de que las Administraciones públicas se impliquen activamente en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad por parte de las entidades que dependen de ellas (función que debería explicitarse en la ley), es evidente la relevancia de atribuir la competencia de control a un órgano independiente. Y, en la medida en que la LTAIBG ya exige la creación de un órgano independiente en materia de acceso a la información pública, parece razonable entender que este sea también el más indicado para supervisar la publicidad activa, tanto por evidentes razones de especialización como de eficiencia y no duplicación de estructuras.

De acuerdo con esta lógica, la LTAIBG atribuye al CTBG, órgano independiente al que corresponde conocer las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información pública –art. 24.1-, la función de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Ahora bien, en un precepto no básico, la Ley –art. 9.1- refiere esta función en relación con la “Administración General del Estado”, y aun cuando puede interpretarse que alcanza a todo el sector público estatal, en modo alguno permite al CTBG ejercer esta función respecto al sector público autonómico y local y, menos aún, como ha reconocido el propio CTBG, en relación con las entidades privadas. Asimismo, el ejercicio de esta función de control por parte del CTBG se encuentra huérfano de ordenación, pues aún no se ha cumplido la remisión reglamentaria contenida en la LTAIBG –art. 9.2-. Tal vez por esta razón, se trata de un cometido que ha presentado hasta la fecha un papel francamente modesto en la actividad del CTBG.

Por otro lado, la LTAIBG no obliga a las Comunidades Autónomas que atribuyan dicha función de control a su correspondiente órgano independiente o, en su defecto, la trasladen al CTBG junto con la competencia para conocer las reclamaciones en materia de derecho de acceso (D. A. 4ª). Y, debido a esta ausencia de pronunciamiento en la ley básica, el panorama en la legislación autonómica es harto dispar. Así, en cinco Comunidades Autónomas (Asturias, Cantabria, Extremadura, Islas Baleares y La Rioja) sencillamente no existe órgano independiente que pueda ejercer tal función, y en otras dos (Cataluña y País Vasco), aun cuando

existe un órgano independiente, este solo es competente en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En el resto de Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla- La Mancha, Castilla y León, C. de Madrid, C. Valenciana, Galicia, Navarra y R. de Murcia), la ley autonómica asigna al órgano independiente competencias en materia de control de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. En cuanto al ámbito subjetivo de esta función de control, en dos Comunidades Autónomas no se incluyen a las entidades locales y el sector público local (Galicia y R. de Murcia), y en otras dos no se incluyen a las entidades privadas (Aragón, Castilla y León). Y en el caso de Aragón la competencia de control se circunscribe a las Administraciones públicas. Además, en todas las Comunidades Autónomas, de modo similar a lo que sucede en materia de derecho de acceso a la información pública, el órgano independiente no se considera competente respecto al cumplimiento de las obligaciones legales por parte de los órganos e instituciones estatutarias.

En cuanto a la actividad de control, generalmente, se toma de la LTAIBG la facultad del órgano independiente para formular requerimientos de subsanación de los incumplimientos (salvo en Castilla y León), añadiendo que la actuación del órgano independiente puede ser a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, C. Valenciana, Galicia, Navarra, R. Murcia). A partir de aquí, y al igual que ha sucedido en el ámbito estatal, las previsiones legales de desarrollo reglamentario de esta actuación no se han realizado. No obstante, esta ausencia de desarrollo normativo es susceptible de ser suplida con las previsiones generales del ordenamiento jurídico, salvo en lo referente a la atribución al órgano independiente de la potestad para imponer multas coercitivas a las entidades incumplidoras, aspecto este únicamente previsto en Navarra.

Pero, además, en parte de estas Comunidades Autónomas, por distintas circunstancias, ya sea la falta recurrente de medios (Región de Murcia), la insuficiente cobertura legal (Castilla y León), la reciente puesta en funcionamiento de la institución (Comunidad de Madrid, Castilla- La Mancha y, tras la última reforma, Región de Murcia), el órgano independiente no ha ejercido esta función legal de control. Y en aquellas Comunidades Autónomas que sí ejercen esta función, esta se ha llevado a cabo exclusivamente a partir de denuncias (Canarias, Comunidad Valenciana,

Galicia) o reclamaciones de la ciudadanía (Comunidad de Madrid), las cuales son en general muy bajas, salvo en Andalucía. Y solamente en Andalucía se lleva a cabo una acción de control de oficio, a partir de planes de inspección, si bien la verificación es sobre una muestra relativamente pequeña (determinadas obligaciones y sobre determinados sujetos obligados). En definitiva, salvo en una comunidad (Andalucía), la actividad de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa es marcadamente deficiente o sencillamente inexistente.

En cuanto al régimen sancionador, aun siendo consciente de su limitado papel como garantía del cumplimiento de los deberes legales, debe recordarse que el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, en general, carece de relevancia invalidatoria, a diferencia de lo que sucede con la publicidad oficial de los actos jurídicos. La única reacción del ordenamiento ante los incumplimientos legales en esta materia es la aplicación, en su caso, del régimen sancionador, lo que determina que este debe cumplir un papel más relevante que en otros ámbitos o materias.

Pues bien, la única norma sancionadora que ordena la LTAIBG en relación con la publicidad activa es un precepto no básico, aplicable exclusivamente a la Administración General del Estado, según el cual el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa "tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora" – art. 9.3-.

De este modo, la LTAIBG no tipifica sanciones específicas, sino que se remite al correspondiente régimen disciplinario, el cual sencillamente no es de aplicación a las entidades privadas, en respeto a las más elementales exigencias derivadas del principio de legalidad en materia sancionadora. Asimismo, al tratarse de una responsabilidad de naturaleza disciplinaria, corresponde incoar los procedimientos e imponer las sanciones correspondientes a los órganos competentes de cada entidad, lo cual supone una suerte de (ficticia) auto-sanción, contexto en el cual el único papel que se reconoce al CTBG es el de formular al órgano competente la petición razonada para el inicio del procedimiento, posibilidad de la que no consta su uso.

Por su parte, y a falta de normas básicas, la ordenación del régimen sancionador en la legislación autonómica es nuevamente muy dispar. De

entrada, en cuatro Comunidades Autónomas no existe régimen sancionador alguno, bien por la ausencia misma de ley de transparencia propiamente dicha (Islas Baleares, País Vasco), o bien porque la ley autonómica no contempla medida sancionadora alguna (Extremadura, La Rioja, Comunidad de Madrid). Y en otras tres Comunidades Autónomas la ley autonómica se limita a reproducir el criterio de la LTAIBG con leves añadidos (Aragón, Castilla y León y Galicia).

En el resto de comunidades las leyes autonómicas sí contienen un régimen sancionador, siendo el más extendido el modelo que se estableciera en Andalucía, y en el cual se diferencian dos ámbitos: de un lado, las entidades del sector público (ámbito en el que se incluyen erróneamente a las corporaciones de derecho público), en el que las infracciones se califican de carácter disciplinario, siendo responsable de la misma la autoridad, directivo o personal al servicio de la entidad que corresponda, con el consiguiente reenvío al correspondiente régimen disciplinario (como sucede con la ley estatal); y, de otro lado, las entidades privadas, ámbito en el cual la infracción se califica de administrativa, siendo responsable de la misma la propia entidad (ámbito en el cual deberían encuadrarse las corporaciones de derecho público).

En el primer ámbito se repite la situación de la Administración General del Estado, pues la competencia sancionadora, tanto para la incoación de los procedimientos sancionadores como para la imposición de las sanciones, corresponde a los órganos de gobierno de la propia Administración o entidad, lo que evidentemente convierte el régimen sancionador en papel mojado. La única (relativa) novedad es la previsión contenida en algunas leyes autonómicas (Andalucía, Cantabria, C. Valenciana), según la cual en el caso de que el órgano de garantía inste el inicio del procedimiento, el órgano competente estará "obligado" a incoarlo y a comunicar al órgano de garantía el resultado del mismo. Por su parte, en el ámbito de las entidades privadas, la competencia sancionadora se atribuye a la Administración autonómica general.

En todo caso, a pesar de que ha transcurrido más de una década, es elocuente la evidencia de la práctica nula aplicación del régimen sancionador allá donde está previsto, con el consiguiente riesgo de deslegitimación del sistema.

Por todo ello, es imperativo que una eventual reforma de la LTAIBG aborde en profundidad la temática del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (control y, en su caso, sanción) configurando con carácter básico un órgano independiente de control y un régimen sancionador que respalde su acción, para lo cual se sugieren las siguientes determinaciones:

- La Ley debe obligar a las Administraciones públicas territoriales y a otras (como las Universidades públicas) a garantizar que las entidades instrumentales dependientes o vinculadas a ellas cumplen sus obligaciones de publicidad activa.
- La Ley debe atribuir al CTBG la competencia para controlar a todas las entidades del sector público estatal (excepto los órganos constitucionales y de relevancia constitucional), así como a las corporaciones de derecho público y a las entidades privadas de ámbito estatal o supra-autonómico.
- La Ley básica debe obligar a las Comunidades Autónomas a atribuir las competencias anteriores respecto al sector público autonómico y local (excepto los órganos estatutarios), a las corporaciones de derecho público y a las entidades privadas de ámbito autonómico a un órgano independiente (es dudoso que pueda exigir que tal órgano sea precisamente el mismo competente en materia de reclamaciones del derecho de acceso, al tratarse de una determinación organizativa).
- La Ley básica debe atribuir al CTBG y al órgano independiente autonómico que corresponda la potestad para imponer multas coercitivas en caso de incumplimiento de sus resoluciones por las que se requiere la observancia de la ley (tal como establece la Ley Foral de Navarra).
- La Ley básica debe tipificar como infracción grave la conducta de incumplimiento de las resoluciones del CTBG y del órgano independiente autonómico, y contemplar las sanciones que correspondan.
- Al menos en el caso de incumplimientos por parte de las corporaciones de derecho público y de las entidades privadas obligadas por la ley, debe atribuirse al CTBG y al órgano independiente autonómico la potestad sancionadora en su integridad (incoación, instrucción y resolución del procedimiento), pues se trata de una relación jurídico-administrativa ordinaria (Administración – sujetos privados).

- En el caso de incumplimientos por parte de las entidades del sector público, al menos, debe atribuirse al CTBG y al órgano independiente autonómico la facultad para ordenar la incoación del procedimiento disciplinario y de emitir informe preceptivo en el mismo, pues al fin y al cabo el bien jurídico directamente protegido es precisamente el funcionamiento del órgano creado para velar por el cumplimiento de la Ley.
- Finalmente, al igual que la vigente LTAIBG –art. 24.5- obliga a publicar las resoluciones del órgano independiente en materia de derecho de acceso, también deberían ser públicas sus resoluciones en el ámbito de la publicidad activa (tal como se establece en Navarra).

### Referencias bibliográficas

- ARMAS CASTILLA, N. (2026): *Transparencia y acceso a la información en el ámbito local*, Aranzadi.
- BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (2018): «Ley Foral 5/2018, de 17 mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el Consejo de Transparencia de Navarra», en VV AA., *Transparencia pública y Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2020): «La reclamación y la denuncia en la LFTN: régimen jurídico. Obligación de colaborar con el CTN. La queja ante el Defensor del Pueblo de Navarra», *Transparencia y acceso a la información pública*, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 241-300.
- BLANES CLIMENT, M. A. (2014): *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor.
- (2016): «Transparencia y Gobierno Abierto», *QDL42 Cuadernos de Derecho Local*.
- COTINO HUESO, L. (2017): "La regulación del uso de medios electrónicos en la difusión activa de información pública y el ejercicio del derecho de acceso", en "La reforma de la Administración electrónica", Martín Delgado (dir.), INAP, pp. 397-432.
- FALCÓN PLIEGO, J. L. (2018): "La publicidad activa en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y en la actividad del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía", en *Transparencia Pública y Comunidades Autónomas*, VV AA., A. Troncoso Reigada (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 473-516.

- FERNÁNDEZ MORENO, B. (2022): "Los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública", Universidad de Castilla – La Mancha, Tesis Doctoral.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2020): "La garantía sancionadora en materia de transparencia pública", *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, F. Castillo Blanco (Director), Iustel, pp. 737-770.
- (2017): «Publicidad activa: régimen general», en VV. AA., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector Público*, I Tomo, Tirant lo Blanch, 2017, Valencia, págs. 849-912.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E. – FERNÁNDEZ, T. R. (2024): *Curso de Derecho Administrativo I*, Aranzadi
- HERRERO HERNÁNDEZ, M. A. (2025): «La transparencia activa: aspectos generales y situación en Canarias», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 5, pp. 31-43.
- LOBATO GÓMEZ, J. M. - CARPINTERO SUÁREZ, A. (2017): "Artículo 9. Control", en VV AA., A. Troncoso Reigada (dir.), *Comentarios a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Civitas Thomson Reuters, pp. 596-618.
- MARTÍN DELGADO, I. (2018): «La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control», *Ilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, n.º 27, pp. 281-309.
- MESEGUER YEBRA, J. (2024): "Parlamentos más transparentes, Parlamentos abiertos", *Asamblea - Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* Núm. 47, pp. 51-81.
- (2023): "La publicidad activa en la última década de transparencia: ¿más cantidad o mejor calidad?", *Actualidad Administrativa*, diciembre, *Monográfico sobre la Ley 19/2013*.
- ROMOJARO ALONSO, B. L. (2022): "Las garantías del derecho de acceso a la información pública. Análisis teórico y práctico de las autoridades de transparencia", *GABILEX*, núm. 30, pp. 15-111.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2018): "Mediciones y premios de transparencia", *Revista Española de Transparencia*, núm. 7, pp. 71-97.