



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Criterio interpretativo 2/2019

**Fecha:** Madrid, a la fecha de la firma

**Asunto:** **PUBLICIDAD ACTIVA (1). CONCEPTO Y NATURALEZA**

### SUMARIO

Criterio interpretativo 2/2019 .....	1
i. ANTECEDENTES .....	2
II. MARCO NORMATIVO .....	3
III. CONSIDERACIONES .....	4
III.1 CONCEPTO DE PUBLICIDAD ACTIVA .....	4
III.1.1 Ley de Transparencia.....	4
III.1.2 Leyes de ámbito autonómico.....	9
III.1.3 Recapitulación .....	11
III.2 NATURALEZA JURÍDICA.....	11
IV. CONCLUSIONES.....	12

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), en su art. 38.2.a) atribuye a la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) la función de *“adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley”*.





Del mismo modo, el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su artículo 8.2 b) como funciones del Presidente la adopción de criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la LTAIBG.

En virtud de ambas normas, esta Presidencia ha adoptado el presente CRITERIO UNIFORME DE INTERPRETACIÓN de las normas de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que regulan las obligaciones de publicidad activa.

## I. ANTECEDENTES

Como es sabido, la LTAIBG establece, por primera vez, en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, un conjunto articulado de medidas destinadas a garantizar la transparencia de la actividad de nuestras instituciones y Administraciones Públicas (en adelante AAPP). Estas medidas se desenvuelven en dos direcciones: por un lado, establecen una serie de obligaciones positivas para los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, consistentes en publicar de forma proactiva determinados datos o informaciones relativos a su organización y la actividad que desarrollan; por otro, desarrollan el derecho de la ciudadanía a acceder a la información obrante en los archivos y registros de las organizaciones públicas, establecido en el art. 105 de la Constitución Española (en adelante CE), y garantizan que dichos sujetos habrán de responder y tramitar las solicitudes de acceso de los ciudadanos y ciudadanas de forma adecuada y con las garantías oportunas.

El primer grupo de medidas es denominado en la Ley "*publicidad activa*" y está regulado principalmente en el Capítulo II, así denominado, del Título I, "*Transparencia de la actividad pública*"; el segundo es denominado "*derecho de acceso a la información pública*" y aparece regulado en el Capítulo III, también así denominado, del mismo Título.

Si bien desde el momento de entrada en vigor de la LTAIBG hasta la actualidad el derecho de acceso a la información pública ha sido estudiado, interpretado y comentado por numerosos especialistas en derecho constitucional y derecho administrativo y ha sido objeto de pronunciamientos de nuestros Tribunales de Justicia y de varios criterios de interpretación uniforme de este Consejo, la publicidad activa, tal vez por su novedad -la LTAIBG es una de las primeras normas legales que contiene una regulación de la materia, tanto en el ámbito nacional como internacional- y su conexión esencial con las tecnologías de la información, ha recibido una menor atención y ha sido objeto de un número menor de análisis jurídicos. Ello no obstante -y tal vez por esta causa-, la publicidad activa es una materia que, después de cinco años de plena aplicación en el ámbito del Estado y de cuatro en los ámbitos autonómico y local, plantea dudas jurídicas y de interpretación tanto en cuanto al contenido de las obligaciones que establece como en cuanto a su propia organización y ámbito subjetivo y a su aplicación a personas y entidades privadas.





En este sentido, por parte de este CTBG, se ha considerado oportuno formular un criterio de interpretación uniforme sobre publicidad activa que pueda contribuir a resolver dichas dudas y ofrezca a los intérpretes y aplicadores de la LTAIBG y a los ciudadanos y ciudadanas en general un conjunto de pautas y razonamientos destinados a aclarar y a facilitar la aplicación de la norma y el conocimiento de su contenido. Todo ello, como es obvio, sin perjuicio de la opinión y el superior criterio de los órganos judiciales encargados de resolver los litigios que pudieran plantearse en torno a la publicidad activa y las obligaciones de los organismos públicos en la materia, de acuerdo con la condición de titulares exclusivos de la potestad jurisdiccional que les otorga el art. 117, núm. 3, de la CE.

El hecho de que este criterio, a diferencia de los aprobados con anterioridad por este Consejo, se aplique a una materia completa y de gran extensión y complejidad normativa, ha aconsejado al mismo fraccionarlo en cuatro partes -la primera dedicada al concepto de publicidad activa; la segunda, al ámbito subjetivo de aplicación de la misma; la tercera, a los órganos competentes para su aplicación y la cuarta, al contenido de las obligaciones en la materia- para facilitar al máximo su comprensión y manejo.

Así, el presente documento -rotulado como criterio de interpretación uniforme CI 2/2019 "PUBLICIDAD ACTIVA (1) CONCEPTO Y NATURALEZA- recoge la primera parte del criterio total de este Consejo.

## II. MARCO NORMATIVO

La LTAIBG dedica un capítulo completo a la publicidad activa: el Capítulo II del Título I, "*Transparencia de la Actividad Pública*", rotulado expresamente "*Publicidad Activa*".

El capítulo consta de siete artículos: "*Principios generales*" (art. 5); "*Información institucional, organizativa y de planificación*" (art. 6); "*Información de relevancia jurídica*" (art. 7); "*Información económica, presupuestaria y estadística*" (art. 8); "*Control*" (art. 9); "*Portal de la Transparencia*" (art. 10), y "*Principios técnicos*" (art. 11).

Adicionalmente son de aplicación a la publicidad activa, por remisión expresa de las normas del Capítulo II del Título I, los arts. 2, "*Ambito subjetivo de aplicación*"; 3, "*Otros sujetos obligados*"; 14, "*Límites al derecho de acceso*" y 15, "*Protección de datos personales*", de la Ley, y, por conexión, los arts. 21, "*Unidades de información*"; 33, "*Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*"; 34, "*Fines*" y 38, "*Funciones*", la disposición adicional 3ª, "*Corporaciones de Derecho Público*", y la disposición final 8ª, "*Título competencial*" de aquélla.





### III. CONSIDERACIONES

Como queda dicho, el objeto de este criterio de interpretación uniforme es el concepto de publicidad activa, junto con una aproximación al análisis de su naturaleza jurídica.

Tratándose de un concepto generalmente conocido y utilizado en la práctica -bajo la forma de “*transparencia activa*”, aparece en las fuentes especializadas y en distintos documentos internacionales y de la sociedad civil-, cabe plantearse la oportunidad de dedicar un documento a su definición. En este sentido, hay que señalar que, a juicio de este CTBG, el doble hecho de que, por un lado, las definiciones existentes sean más de tipo formal o académico que basadas en normas de derecho positivo y de que, por otro, el concepto de publicidad activa sea el preámbulo o presupuesto lógico necesario de las restantes secciones o partes de nuestro criterio interpretativo en la materia, justifica sobradamente el análisis del tema y el contenido del presente documento.

#### III.1 CONCEPTO DE PUBLICIDAD ACTIVA

El concepto de publicidad activa que se ofrece en este epígrafe está basado en el examen de la normativa española en la materia. Concretamente, en el de las disposiciones de la LTAIBG y las leyes de transparencia de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA).

##### III.1.1 Ley de Transparencia

Pese a que el Capítulo II del Título I de la LTAIBG aparece rotulado expresamente “*Publicidad Activa*”, la Ley no contiene una definición de ésta. No obstante, tanto el Preámbulo de la norma como algunos de sus preceptos contienen elementos suficientes para inferir esta definición por vía interpretativa. Concretamente, los siguientes:

- El primer párrafo del apartado I del Preámbulo, que proclama que “*la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política*”.
- El último inciso del pfo. 2º del mismo aptdo. I, que establece que “*permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática<sup>1</sup>, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico<sup>2</sup>*”.

<sup>1</sup> Ver segundo inciso del pfo. 1º del aptdo. I del Preámbulo: “*Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se*”





- El pfo. 3º también del mismo aptdo., que señala que *“la presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–”*.
- El pfo. 1º del aptdo. III del Preámbulo, que señala que *“El título I de la Ley regula e incrementa<sup>3</sup> la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública”*.
- El número 1 del artículo 5, *“Principios generales”* -justamente el precepto con que la LTAIBG abre el capítulo de publicidad activa-, que dispone textualmente que *“los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”*.
- Los núms. 4 y 5 del art. 5 (citado)<sup>4</sup> y los arts. 10, *“Portal de la Transparencia”*<sup>5</sup> y 11, *“Principios técnicos”*<sup>6</sup> -estos últimos referidos exclusivamente a la información propia de la Administración General del Estado-, que señalan otros requisitos a los que debe ajustarse la publicación

---

*manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”*.

<sup>2</sup> Ver primer inciso del pfo. 2º del mismo aptdo.: *“Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia”*.

<sup>3</sup> Ver pfo. 1º del aptdo. II del Preámbulo: *“En el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Así, por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos nuestro país cuenta con un destacado nivel de transparencia. Sin embargo, esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento. Por ello, con esta Ley se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa que, se entiende, han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, los órganos del Poder Legislativo y Judicial en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, así como otros órganos constitucionales y estatutarios. Asimismo, la Ley se aplicará a determinadas entidades que, por su especial relevancia pública, o por su condición de perceptores de fondos públicos, vendrán obligados a reforzar la transparencia de su actividad”*.

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





- Los arts. 6, "Información institucional, organizativa y de planificación"; 6 bis, "Registro de actividades de tratamiento"; 7, "Información de relevancia jurídica", y 8, "Información económica, presupuestaria y estadística", que enumeran diversos datos y contenidos informativos que deben publicar obligatoriamente, tanto los sujetos mencionados en el núm. 1 del art. 2 de la Ley, "Ámbito subjetivo de aplicación", como los enumerados en el art. 3, "Otros sujetos obligados" de ésta o en el núm. 1 del art 77 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante LOPDGDD).
- Los aptdos I, pfo. 3º<sup>7</sup>; II, pfo. 1º<sup>8</sup>; II, pfo. 2º<sup>9</sup>; II, pfo. 3º<sup>10</sup>; III, pfo. 3º<sup>11</sup>; III, ultº inciso, pfo. 4º<sup>12</sup> y III, pfo 12º<sup>13</sup> del Preámbulo, que se refieren expresamente y en diferentes sentidos, a las

---

*Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas".* Apto. núm. 5: "Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos".

<sup>5</sup> "1. La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación. 2. El Portal de la Transparencia incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. 3. La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo".

<sup>6</sup> "El Portal de la Transparencia contendrá información publicada de acuerdo con las prescripciones técnicas que se establezcan reglamentariamente que deberán adecuarse a los siguientes principios: a) Accesibilidad: se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información. b) Interoperabilidad: la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad. c) Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo".

<sup>7</sup> "La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas- ...".

<sup>8</sup> "En el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos ... Por ello, con esta Ley se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa que ...".

<sup>9</sup> "La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos ...".

<sup>10</sup> "Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa ...".

<sup>11</sup> "El capítulo II, dedicado a la publicidad activa, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I ...".

<sup>12</sup> "Se prevé además en este punto que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa ...".





denominadas “obligaciones de publicidad activa” o más simplemente, “obligaciones de publicidad”.

- Los núms. 1 y 3 del art. 9, “Control”<sup>14</sup>; el art. 34, “Fines”<sup>15</sup>, y el núm. 2 del art. 38, “Funciones”<sup>16</sup>, de la Ley, que encomiendan al CTBG el control del cumplimiento de las “obligaciones contenidas en este Capítulo” -el II del Título I, dedicado como se ha dicho a la publicidad activa- en el ámbito de la Administración General del Estado (en adelante AGE); configuran el incumplimiento reiterado de las “obligaciones de publicidad activa” como infracción grave a efectos disciplinarios, y señalan como una de las finalidades del CTBG “velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad”, asignando a la Presidencia del organismo el desempeño de la función correlativa.

A partir de estos preceptos se entiende que:

- 1º. La transparencia, en la medida que posibilita el escrutinio público y la fiscalización de la actividad pública, debe constituirse en eje fundamental de la acción política para garantizar la regeneración democrática, la eficacia y eficiencia del Estado y el crecimiento económico.
- 2º. El propósito de las normas de transparencia de la LTAIBG, contenidas en su Título I, es regular e incrementar la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas y de determinados sujetos privados de especial relevancia pública o perceptores de fondos públicos.
- 3º. Las normas de transparencia de la LTAIBG, contenidas en su Título I, contemplan dos tipos de medidas: las relacionadas con la publicidad activa, contenidas en el Capítulo II -“Publicidad Activa”- del Título I -“Transparencia de la actividad pública”- y las relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, contenidas en el Capítulo III -“Derecho de acceso a la información pública”- del mismo Título I -.
- 4º. Las medidas de publicidad activa se concretan en la imposición a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley<sup>17</sup> de una serie de “obligaciones de publicidad activa” u “obligaciones de publicidad”, que aquélla menciona de forma genérica en diversos apartados del Preámbulo y en varios preceptos de su articulado -9, 34 y 38-. La identificación concreta

---

<sup>13</sup> “El título III de la Ley crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un órgano independiente al que se le otorgan competencias de ... control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa ...”.

<sup>14</sup> “El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”.

<sup>15</sup> “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad ...”.

<sup>16</sup> “El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá las siguientes funciones: .... b) Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad contenidas en el capítulo II del título I ...”.

<sup>17</sup> Capítulo I, “Ambito subjetivo de aplicación”, del Título I de ésta (ver el criterio de interpretación uniforme CI 3/2019 de este CTBG, rotulado “PUBLICIDAD ACTIVA (2). AMBITO SUBJETIVO”)





de estas obligaciones y su contenido no aparece directamente expresada en la Ley pero se deduce de la literalidad de sus arts. 5, núm. 1, 6, 6 bis, 7 y 8, que mandatan de forma imperativa<sup>18</sup> a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación para que publiquen, de forma proactiva<sup>19</sup> y con las condiciones establecidas<sup>20</sup>, los datos e informaciones que expresamente enumeran.

5º. Estos datos o informaciones son, por un lado, la información de carácter general que menciona el art. 5, núm. 1, de la Ley -aquella que sea relevante para "*garantizar la transparencia*" de la actividad de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma que "*esté relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública*"-, y, por otro, los datos o ítems informativos enumerados en los arts. 6, 6 bis, 7 y 8 de la norma y categorizados como "*Información institucional, organizativa y de planificación*" (art. 6), "*Registro de actividades de tratamiento*" (art. 6 bis), "*Información de relevancia jurídica*" (art. 7) e "*Información económica, presupuestaria y estadística*" (art. 8).

6º. Las obligaciones de publicidad activa de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG son, pues, en síntesis: 1º.- Primeramente, la obligación genérica de publicar, de forma proactiva y con las condiciones establecidas, la información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad y 2º.- En segundo lugar, las obligaciones concretas de publicar, igualmente de forma proactiva y con las condiciones establecidas, los distintos datos e informaciones expresamente enumerados en los diferentes apartados de los arts. 6, 6 bis, 7 y 8 de la Ley.

7º. La principal característica de la publicidad activa es la proactividad que, constituye el elemento fundamental que no solo justifica la denominación legal de ésta -publicidad "activa"- sino que permite diferenciarla del otro grupo de medidas de transparencia que incorpora la Ley, las vinculadas al derecho de acceso a la información pública. En la publicidad activa la información se suministra *ex officio*; en el derecho de acceso la información se suministra siempre a solicitud de parte (art. 17.1 de la Ley)..

---

<sup>18</sup> Ninguno de los artículos de la Ley que se mencionan en el texto utiliza los términos "*podrán*", "*procurarán*", "*promoverán*" o similares, generalmente empleados en el derecho positivo para referirse a actuaciones facultativas o discrecionales de la Administración. Antes bien, tanto en el art. 5, núm. 1, como en los arts. 6, 6 bis y 7 se utiliza el modo imperativo "*publicarán*", y en el art. 8 la expresión "*deberán hacer públicas*".

<sup>19</sup> La proactividad con que ha de abordarse la publicación de las informaciones de publicidad activa está expresada en el primer inciso del pfo. 3º del aptdo. III del Preámbulo de la LTAIBG, que dice: "*El capítulo II, dedicado a la publicidad activa, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados*". Por otra parte, se infiere a *sensu contrario* de los repetidos arts. 5, núm. 1, 6, 6 bis, 7 y 8 de la Ley, que, al hablar de la publicación, no introducen mención expresa o alusión alguna a la necesidad de solicitud o instancia de parte.

<sup>20</sup> Ver arts. 5, núms. 1, 4 y 5; 10 y 11.





8º. Además de controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el ámbito de la AGE<sup>21</sup> mediante la adopción de resoluciones, el CTBG está encargado de velar por el cumplimiento de aquéllas por los demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley<sup>22</sup>. El incumplimiento reiterado de sus obligaciones de publicidad por parte de los órganos de la AGE se considerará como una infracción grave del régimen disciplinario que corresponda a su autor.

### III.1.2 Leyes de ámbito autonómico

A diferencia de la LTAIBG, algunas de las leyes en materia de transparencia que han aprobado las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas (en adelante CCAA) en uso de su competencia exclusiva de desarrollo de las “bases” establecidas por aquélla<sup>23</sup>, sí recogen definiciones expresas de publicidad activa.

- Así, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTRand) - la primera en orden cronológico de las dictadas después de la LTAIBG-, define publicidad activa como *“obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”* (art. 2, “Definiciones”, letra b)
- Por su parte, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (en adelante LTRrio) -siguiente cronológicamente a la de Andalucía- define la publicidad activa como *“la obligación de difundir de forma permanente, periódica y actualizada aquella información pública más relevante para garantizar la transparencia de la actividad de la Administración Pública”* (art. 3, “Definiciones”, letra b).
- Esta definición, con ligeras variantes, aparece recogida en el art. 2, “Definiciones”, de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante LTRmur); el art. 3, “Definiciones”, de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante LTRar); el art. 3, “Definiciones”, de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (en adelante LTRclm); el art. 3, “Definiciones”, número 2 de la Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad

<sup>21</sup> Art. 9 de la LTAIBG (citado)

<sup>22</sup> Arts. 34 y 38, núm. 2, letra b), de la Ley (citados).

<sup>23</sup> Ver la disposición final 8ª, “Título competencial”, de la LTAIBG: *“La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.ª, 149.1.13.ª y 149.1.18.ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda”*.





Pública de Cantabria (en adelante LTRcant); el art. 4, "Definiciones", letra d), de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Navarra (LTRnav), y el art. 5, "Definiciones", letra e), de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTRmad).

- El artículo 3, "Definiciones", letra c), de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (en adelante LGAext) -la segunda de las anteriores a la LTAIBG que aún se encuentran en vigor-, incorpora una definición de "publicidad" que coincide en lo esencial con las anteriores pero aplica una perspectiva diferente, soslayando la naturaleza de obligación de la publicidad activa para enfocarse en el soporte o los medios instrumentales de que se sirve: "*Medios de difusión de la información pública más relevante para garantizar la transparencia de la actividad de la Administración pública*".
- Finalmente, la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia (en adelante LTRgal), se aparta de la norma general e incorpora en el art. 6, "Principios Generales", letra c), una definición de diferente tenor según la cuál publicidad activa sería equivalente a "*el compromiso de los sujetos comprendidos en los apartados 1 y 2 del artículo 3 de publicar a iniciativa propia y de forma periódica, actualizada, clara, veraz, objetiva y fácilmente accesible toda aquella información relevante relativa a su funcionamiento, como medio para fomentar el ejercicio por parte de la ciudadanía de su derecho fundamental a la participación y al control sobre los asuntos públicos*". La definición coincide con las contenidas en las Leyes primeramente citadas -aunque sustituye el término "obligación" por el de "compromiso"- pero agrega un último inciso referido a la finalidad última de la publicidad activa, que sería un medio destinado a "*fomentar el ejercicio por parte de la ciudadanía de su derecho fundamental a la participación y al control sobre los asuntos públicos*"<sup>24</sup>.

Sin perjuicio de las competencias exclusivas de las citadas CCAA, y del específico alcance jurídico de su normativa propia<sup>25</sup>, a juicio de este CTBG y a efectos de este criterio de interpretación, estas definiciones proporcionan algunas pautas o elementos interpretativos útiles para completar el concepto de publicidad activa que se deduce de la LTAIBG y caracterizar jurídicamente a la institución.

---

<sup>24</sup> Las Leyes 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears; 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias; 19/2014; de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña; 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias, no contienen ninguna definición expresa de publicidad activa, como se ha visto que sucedía con la LTAIBG. Tampoco el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla, aprobado por Decreto del Presidente núm. 43, de 14 de julio de 2016, incorpora ninguna definición de publicidad activa. A fecha de hoy, ni la Comunidad Autónoma del País Vasco ni la Ciudad Autónoma de Ceuta han publicado normativa específica en materia de transparencia.

<sup>25</sup> Materialmente, limitada a su ámbito competencial y, territorialmente, al de su territorio.





- Concretamente, la conceptualización de la publicidad activa como “obligación” -incorporada a las leyes de transparencia de Andalucía, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Cantabria, Navarra y Madrid- y las definiciones de ésta contenidas en las citadas leyes y la LGAex, proporciona un elemento válido para relacionar sistemáticamente la obligación general del art. 5, núm. 1, de la LTAIBG con las obligaciones singulares o determinadas que se derivan de los arts. 6, 6 bis, 7 y 8 de ésta. Así, la obligación general del art. 5, núm. 1, de la Ley vendría a ser la “traducción” o configuración jurídica de la propia noción de publicidad activa –obligación de publicar proactivamente información sobre la actividad de su titular-, que se desglosaría en varias obligaciones menores, simples o particulares: las de publicar cada uno de los datos o ítems informativos mencionados en los referidos preceptos de la LTAIBG.
- Igualmente, la mención al objetivo o fin principal de la publicidad activa que incorpora la LTRgal, señalándola como un “medio para fomentar el ejercicio por parte de la ciudadanía de su derecho fundamental a la participación y al control sobre los asuntos públicos”. Esta mención se halla en sintonía con los objetivos expresados en el Preámbulo de la LTAIBG y complementa adecuadamente su contenido.

### III.1.3 Recapitulación

De acuerdo con lo dicho en los dos epígrafes precedentes, puede proponerse la siguiente definición de publicidad activa: *“Obligación de los sujetos que determina la Ley de publicar, de forma proactiva y en las condiciones establecidas, los datos o informaciones que sean relevantes para garantizar la transparencia de su actividad y, en todo caso, los designados expresamente en la norma, con vistas a posibilitar el ejercicio por la ciudadanía de su derecho a la participación y al control de los asuntos públicos”.*

### III.2 NATURALEZA JURÍDICA

De acuerdo con lo dicho en el epígrafe anterior de estas “Consideraciones”, la publicidad activa tiene naturaleza jurídica de obligación, que se define como:

- Una obligación de fuente legal o ex lege, que surge directamente de una ley, la LTAIBG, que determina su contenido y la identidad de los sujetos a quienes obliga
- Una obligación de hacer, que vincula a los sujetos obligados a publicar los datos o ítems informativos mencionados en los arts. 5.1, 6, 6 bis, 7 y 8 de la Ley y los preceptos equivalentes





de las leyes de transparencia de las CCAA en determinados lugares y con determinados requisitos técnicos -núms. 1, 4 y 5 del art. 5 y arts. 10 y 11 -.

- Una obligación genérica –la de publicar información sobre la actividad de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley- que se compone de diversas obligaciones particulares -las de publicar cada uno de los datos o ítems informativos mencionados en los arts. 5.1, 6, 6 bis, 7 y 8 de aquella-.
- Una obligación que debe cumplirse proactivamente por los sujetos obligados, es decir, *ex officio*, sin necesidad de instancia o solicitud de parte
- Una obligación cuyo cumplimiento está sometido a control, no solamente por parte de los órganos del Poder Judicial<sup>26</sup> sino también de una Autoridad Administrativa Independiente, justamente este CTBG. La LTAIBG faculta al Consejo para controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el ámbito de la AGE y para adoptar, en su caso, las resoluciones necesarias para el cese de cualquier incumplimiento<sup>27</sup>, y le señala expresamente, como uno de los fines principales de su actividad, el de velar por el cumplimiento de aquéllas por los demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley<sup>28</sup>.
- Una obligación cuyo incumplimiento reiterado se considera infracción grave en el régimen disciplinario aplicable a los que resulten responsables del mismo.

## IV. CONCLUSIONES

- I. A diferencia de las leyes autonómicas de transparencia, la LTAIBG no contiene una definición de publicidad activa. El concepto se infiere por vía interpretativa tanto del Preámbulo de la norma como de algunos de sus preceptos, con las normas autonómicas como elementos interpretativos auxiliares.
- II. La publicidad activa constituye uno de los dos grupos de medidas que articula la Ley para garantizar la transparencia de la actividad pública y posibilitar la rendición de cuentas. El otro grupo lo constituyen las medidas vinculadas al ejercicio por los ciudadanos del derecho de acceso a la información pública que establece el art. 105 de la CE.

<sup>26</sup> Art. 106 de la Constitución.

<sup>27</sup> Ver el núm. 1 del art. 9, “Control”, de la LTAIBG (citado),

<sup>28</sup> Ver art. 34, “Fines”, de la Ley (citado).





- III. La publicidad activa se configura como una obligación genérica -la de publicar proactivamente, en los lugares y con las condiciones establecidas, información sobre la actividad de su titular- compuesta de varias obligaciones simples o menores: las de publicar -igualmente de forma proactiva y en los lugares y con las condiciones establecidas- cada uno de los datos o ítems informativos mencionados en los referidos preceptos de la LTAIBG y las leyes de ámbito autonómico.
- IV. El objetivo de la publicidad activa es incrementar la transparencia de la actividad pública con vistas a posibilitar el ejercicio por la ciudadanía de su derecho a la participación y al control de los asuntos públicos.
- V. El cumplimiento de la publicidad activa por los sujetos obligados está sometido a control, no solamente por parte de los órganos del Poder Judicial sino también del CTBG como Autoridad Administrativa Independiente. El incumplimiento reiterado de las obligaciones que impone se considera infracción grave en el régimen disciplinario aplicable a los responsables de aquél.

Madrid, a la fecha de la firma.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
P.V. EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

