



RESOLUCIÓN PA-18/2022, de 30 de marzo

Artículos: 2, 5, 6, 7 y 9 LTPA. 3, 5, 6 y 8 LTBG.

Asunto: Denuncia interpuesta por la XXX contra la entidad “Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía” (COAG-A), por presunto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa

Denuncia: 54/2021

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG)

ANTECEDENTES

Primero. El 15 de septiembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia formulada por la asociación indicada, representada por XXX, contra la entidad COAG-A, basada en los siguientes hechos:

“1. Que la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía obliga en su artículo 5 a las Asociaciones que reciban subvenciones por encima de 100.000 euros a los principios de publicidad activa.

“2. Que la Asociación COAG (Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía CIF G41386020) ha recibido anualmente subvenciones de la Secretaría Técnica de Agricultura subvenciones por encima de los 900.000 euros (ver cuadro anexo I) *[que se afirma aportar como documentación adjunta]*. Además estos ingresos según la propia contabilidad depositada en el Registro Mercantil (ver anexo II) *[que se afirma aportar como documentación adjunta]* supone más del 40% de sus ingresos anuales.

“3. Por ello COAG debe seguir los requisitos de publicidad activa que obliga la Ley de Transparencia y reflejar todo en su página web *[Se indica dirección electrónica]*.

“Solicito a ese Consejo, que se nos informe de qué principios de publicidad activa debe cumplir esa Asociación de manera anual (al menos los últimos cinco últimos años fiscales) y se dé trámite a este escrito como denuncia para que esa Asociación cumpla la Ley en los términos que le corresponda”.

El formulario de denuncia incorpora como documentación adjunta sendos anexos que, a fin de acreditar la condición de sujeto obligado por la normativa de transparencia de la entidad denunciada, reflejan un cuadro resumen (Anexo I) con el listado de subvenciones de las que ha resultado ser beneficiaria ésta desde el año 2017 a 2020 —según obra en la Base de Datos Nacional de Subvenciones— así como cierta



documentación contable ilustrativa de los ingresos anuales de dicha entidad durante los ejercicios 2017 y 2018 (Anexo II) .

Segundo. Con fecha 17 de septiembre de 2021, este órgano de control puso en conocimiento de la asociación denunciante que, en relación con la denuncia interpuesta, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente dando respuesta, asimismo, a la petición de información adicional trasladada conjuntamente con ésta respecto de qué “principios de publicidad activa” debe cumplir la entidad denunciada “de manera anual (al menos los últimos cinco últimos años fiscales)”.

Tercero. Con fecha 24 de septiembre de 2021, el Consejo concedió a la entidad denunciada un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes en relación con la denuncia presentada; sin que hasta la fecha tenga constancia este órgano de control de que se haya producido alegación ni remisión de documentación alguna por su parte.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la denuncia interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.3 b) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), y en el artículo 48.1 g) LTPA, en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del citado Decreto 434/2015, “*[e]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*”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Como establece el artículo 2 b) LTPA, la publicidad activa consiste en “*la 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*”. Exigencia de publicidad activa que comporta que la información “*estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web*” de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice “*de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada*” (art. 9.1 LTPA), garantizando especialmente que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma “*ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia*” [art. 6 e) LTPA].



Pero no solo constituye una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia. Pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un *“derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”*.

Tercero. En el asunto que nos ocupa, la asociación denunciante atribuye a la organización empresarial COAG-A un supuesto incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que le impone la legislación de transparencia en cuanto entidad perceptora de subvenciones públicas de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.1 LTPA, lo que se traduce en la no disponibilidad en su portal o página web de la correspondiente información.

En efecto, el art. 5.1 LTPA —al regular la condición de *“Otros sujetos obligados”* a los que resulta exigible el cumplimiento de las obligaciones de transparencia— refleja textualmente que *“...[las] asociaciones, [...] y otras entidades que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo 5.000 euros, deberán cumplir las obligaciones de transparencia establecidas en la legislación básica”*. A lo que añade (en el apartado segundo) que: *“No obstante, con independencia de los límites anteriores, cuando estas entidades accedan a la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario a través de subvenciones y ayudas financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía, podrán ser sometidas, además, a exigencias de publicidad específicas aplicando criterios de transparencia análogos a los previstos en materia de publicidad activa en esta ley para las entidades sujetas, en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de esta ley y las correspondientes convocatorias, respetando en todo caso la naturaleza privada de estas entidades y las finalidades que las mismas tienen reconocidas”*.

En concordancia con lo anterior, el art. 3 LTBG —dedicado a *“Otros sujetos obligados”* incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I *“Transparencia de la actividad pública”*— establece que las disposiciones del Capítulo II [*“Publicidad activa”*] de este título serán igualmente aplicables a: *“b) las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”*.

De acuerdo con lo expuesto, la sujeción de la entidad denunciada a las obligaciones de transparencia impuestas por la legislación básica vendría condicionada por el hecho de que resultara perceptora *“...durante el período de un año, de ayudas o subvenciones públicas en cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo 5.000 euros”*. Y en este sentido, tras consultar la información existente en la Base de Datos de Subvenciones de la Junta de Andalucía —cuya gestión corresponde a la Intervención General de la Junta de Andalucía—, este Consejo ha podido comprobar que, efectivamente, COAG-A ha venido recibiendo (al menos desde 2014) ayudas o subvenciones públicas en cuantía superior a 100.000 euros. Por lo que, a la luz de lo



establecido en el mencionado art. 5.1 LTPA, resulta indubitado que esta entidad debe cumplir las obligaciones de transparencia establecidas en la legislación básica.

Por consiguiente, una vez dispuesta la sujeción de la citada organización empresarial a las obligaciones de transparencia establecidas en la legislación básica estatal para este tipo de sujetos —reguladas con carácter general en el Capítulo II del Título I de la LTBG—, se impone sin solución de continuidad examinar los presuntos incumplimientos de publicidad activa denunciados de conformidad con lo dispuesto en la citada norma, objetivo para el cual se ha efectuado por parte de este Consejo un análisis pormenorizado de su página web corporativa en fecha 23/03/2022, dejando oportuna constancia en el expediente de las comprobaciones efectuadas.

Cuarto. En lo que concierne a la información de carácter institucional y organizativo, el art. 6.1 LTBG —al regular la información que las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley como la denunciada deben hacer pública en sus páginas web o portales— incluye la concerniente a *“...la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa”*. A cuyo efecto, debe incluirse un organigrama actualizado que identifique gráficamente la misma, así como el perfil y trayectoria profesional de la persona que ejerza el máximo nivel ejecutivo en la entidad.

Pues bien, en relación con lo anterior, tras consultar en su integridad la página web de la entidad denunciada, este órgano de control ha podido advertir que dentro de la sección referente a “Quiénes Somos” > “Normativa de aplicación” se ofrece una relación de normativa que resulta de aplicación general a la entidad denunciada en cuanto organización profesional.

Por otra parte, en cuanto a su estructura organizativa y en lo que concierne al organigrama, a la hora de interpretar el contenido de la obligación establecida en el art. 6.1 LTBG resulta necesario traer a colación el concepto del mismo que viene delimitando paulatinamente este Consejo [entre otras, Resoluciones PA-31/2017 (FJ 4º), PA-1/2017 (FJ 3º) y PA-26/2017 (FJ 5º)] y que adaptado en este caso a la naturaleza jurídica del ente denunciado, puede cifrarse en los siguientes términos: *“[...] debe entenderse [por organigrama] a los efectos del [art. 6.1 LTBG] una representación gráfica de la organización de [la entidad] que permita conocer de forma fácil, sencilla y sintética, la estructura orgánica [...], los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos [...], conteniendo, todos ellos, el nombre de sus responsables. Conforme establece el artículo 6 h) LTPA, la información a ofrecer ha de estar basada en el principio de facilidad y comprensión, de suerte que la información se ofrezca de la forma más simple e inteligible posible, y ha de estar actualizado, como exige el [artículo mencionado], para lo cual deberá procederse a la datación del organigrama con el fin de que sea conocida la fecha de su realización. Respecto al alcance del organigrama, es parecer del Consejo [...] entend[er] por identificación el nombre y apellidos, así como el número de teléfono y correo electrónico corporativos...”*.

También a este respecto, tras analizar el contenido que alberga la sección de la página web dedicada a “Aviso Legal y Transparencia” > “Transparencia” > “Información institucional, organizativa y de planificación” > “Organigrama”, el Consejo ha podido confirmar la publicación de un breve organigrama debidamente actualizado que ilustra los distintos órganos en los que se estructura la entidad junto a la



descripción de sus principales funciones y composición, permitiendo identificar a las personas responsables de los mismos (nombre y apellidos, correo electrónico y teléfono corporativo).

De igual modo, una vez comprobado el contenido publicado en la sección “Quiénes Somos” > “Miembros de la Ejecutiva Regional Andaluza”, se ha podido verificar la publicación del perfil y trayectoria profesional de su Secretario General, como persona que ostenta el mayor nivel ejecutivo de la entidad.

Quinto. Dentro de la información de carácter económico, presupuestario y estadístico, la normativa básica de transparencia incluye la relativa a la actividad contractual. En base a ello hemos de señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 a) LTBG, la entidad denunciada debe facilitar en su portal o página web la información que se describe en el mencionado artículo en los términos siguientes:

“a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente”.

Obligación que debe ser interpretada a la luz de lo dispuesto en el art. 8.2 LTBG, que circunscribe la exigencia de publicidad de la información anterior a los contratos celebrados con una Administración Pública.

No obstante, conviene recordar que la divulgación de la referida información —al igual que la del resto de la que se incluye en el bloque económico, presupuestario y estadístico que analizaremos en los fundamentos jurídicos siguientes— resultó exigible para las entidades beneficiarias de subvenciones públicas a partir del 10 de diciembre de 2014, en virtud de lo establecido en la Disposición Final Novena LTBG, en relación con los años en los que la entidad haya resultado perceptora de subvenciones o ayudas públicas por parte de cualquier Administración Pública por un importe acumulado superior a 100.000 euros. Si bien es cierto que la concreción de la fecha a partir de la cual resulta obligatorio proporcionar cada una de las informaciones sobre las que penden exigencias de publicidad activa no impide, en modo alguno, que la entidad extienda la publicidad a fechas anteriores a las mismas, e incluso esta ampliación sería recomendable en mérito de la transparencia.

En cualquier caso, tras examinar la página web de la entidad denunciada —concretamente la sección dedicada a “Aviso Legal y Transparencia” > “Transparencia” > “Información económica” > “Contratos suscritos con las administraciones públicas”—, este órgano de control ha podido advertir publicado un archivo en formato “pdf” en el que se hace constar que, durante el periodo comprendido entre los años 2014-2021, la entidad denunciada no ha suscrito contrato alguno con Administraciones Públicas.

A la vista de dicha afirmación, de la que parece concluirse la inexistencia de información relativa al elemento de publicidad activa exigido, debe concluirse que la entidad denunciada ha optado por aplicar



el criterio que este Consejo viene propugnando como acertado cuando concurre dicha circunstancia en los siguientes términos: *“Con objeto de una mayor claridad en la información ofrecida y de evitar posibles dudas o equívocos ante la consulta de dicha información, si se careciera del dato sobre alguno de los elementos relacionados [referentes a obligaciones de publicidad activa] o el dato no existiera deberá darse expresa cuenta de ello en el apartado o pestaña correspondiente de la página web”*. [En este sentido, Resolución PA-187/2020, de 23 de octubre (FJ 8º), entre otra muchas].

Así las cosas, este órgano de control no puede inferir que concurra un cumplimiento inadecuado en lo que se refiere a la publicación de la actividad contractual de la entidad, siempre que dicha ausencia de información responda, claro está, a la realidad de la organización empresarial en esta materia.

Sexto. En lo que a los convenios celebrados con Administraciones Públicas se refiere y en virtud de lo dispuesto en el art. 8.1 b) LTBG, la organización profesional denunciada está obligada a facilitar igualmente en su portal o página web *“[l]a relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas”*. Obligación que, al igual que sucedía con los contratos, el art. 8.2 LTBG impone cuando se trate de convenios celebrados con una Administración Pública.

En este sentido, tras consultar la sección de “Aviso Legal y Transparencia” > “Transparencia” > “Información económica” > “Convenios celebrados con las administraciones” que también figura en la página web, el Consejo ha podido corroborar la publicación de información de esta naturaleza correspondiente a convenios celebrados durante el periodo 2014-2021, con mención expresa de las partes firmantes, objetivos, duración y fecha de celebración, dando así una respuesta adecuada a la presente exigencia de publicidad activa.

Séptimo. En cuanto a las subvenciones y ayudas públicas recibidas de las Administraciones Públicas, la entidad denunciada debe publicar, igualmente, la información relativa a las mismas, *“...con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.1 c) LTBG. Exigencia de publicación que, en efecto, el art. 8.2 LTBG supedita también en este caso a las subvenciones que reciban entidades como la denunciada en cuando el órgano concedente sea una Administración Pública.

En relación con este mandato legal, tras consultar la sección presente en la página web referente a “Aviso Legal y Transparencia” > “Transparencia” > “Información económica” > “Programa de actuación y ayudas públicas”, este órgano de control ha podido confirmar la publicación de más de una treintena de subvenciones clasificadas por ejercicios (desde 2014) y en las que se detalla de forma individual la información referente a la Resolución de concesión, importe, finalidad, beneficiarios y, en su caso, enlace por medio del link “+info” de acceso a la base de datos de subvenciones y ayudas públicas concedidas por la Junta de Andalucía.

Octavo. La aplicación del art. 8.1 d) LTBG determina, igualmente, para la entidad denunciada la necesaria publicación de la información de carácter presupuestario que refleje los fondos públicos percibidos.



Información respecto de la cual el Consejo ha podido confirmar —tras consultar la sección de la página web dedicada a “Aviso Legal y Transparencia” > “Transparencia” > “Información económica” > “Presupuestos”— que la organización empresarial denunciada hace constar expresamente que, debido al carácter privado de la entidad, no elaboran presupuestos de ingresos y gastos, ni su sometimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En todo caso, al margen de tal aclaración —que podría reputarse como acertada a la luz de lo ya expuesto en el Fundamento Jurídico Quinto respecto de los contratos—, este Consejo ha podido verificar que dentro del contenido que se facilita de las cuentas anuales publicadas —a la que aludiremos expresamente en el fundamento jurídico siguiente— figura, por un lado, la “Cuenta de gestión” de cada ejercicio económico (cuyo punto “9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras” refleja su imputación al ejercicio económico correspondiente) y, por otro, una explicación detallada de los criterios que sigue la entidad en cuanto a la contabilización de las mismas en función de la tipología de subvención de que se trate.

Noveno. Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 8.1 e) LTBG, entre la información con repercusión económica o presupuestaria que las entidades subvencionadas como la denunciada deben hacer pública en sus portales o páginas web, figura la concerniente a “[/]as cuentas anuales que deban rendirse...”.

Y, efectivamente, tras examinar la sección referente a “Aviso Legal y Transparencia” > “Transparencia” > “Información económica” > “Cuentas económicas” que se encuentra igualmente disponible en la página web, este Consejo ha podido confirmar la publicación de cada una de las cuentas anuales relativas a los ejercicios económicos comprendidos entre los años 2014 y 2020.

Décimo. A la vista de las comprobaciones efectuadas y las consideraciones expuestas en los fundamentos jurídicos anteriores, que permiten confirmar el adecuado cumplimiento por parte de la organización empresarial denunciada de las obligaciones de publicidad activa impuestas por el marco normativo básico regulador de la transparencia (LTBG) para las entidades beneficiarias de subvenciones públicas a partir de la fecha en que las mismas les resultaron exigibles (10 de diciembre de 2014); este órgano de control no aprecia incumplimiento alguno de dichas obligaciones en los términos que plantea la asociación denunciante. Así las cosas procede, en consecuencia, el archivo de la denuncia interpuesta.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Se declara el archivo de la denuncia presentada por la XXX, representada por XXX, contra la entidad “Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía” (COAG-A).



Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, que por turno corresponda, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y
PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente