

## La transparencia de las entidades privadas beneficiarias de fondos públicos

[31/10/2024](#) - [Estudios y Comentarios](#)

Si es indiscutido que la gestión de los fondos públicos constituye uno de los pilares de la rendición de cuentas, con mayor razón en el caso de la actividad subvencional que supone la transferencia de fondos públicos al sector privado sin contraprestación directa de los beneficiarios. Con la finalidad de impulsar la transparencia de esta actividad, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ordena a las entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones públicas a partir de determinados umbrales a cumplir las obligaciones de publicidad activa. En este trabajo se analizan las múltiples deficiencias de la Ley para su efectividad.



**Severiano Fernández Ramos es Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Cádiz**

**Este artículo se publicó en el número 67 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, octubre 2024)**

### *THE TRANSPARENCY OF PRIVATE SUBJECTS RECEIVING PUBLIC SUBSIDIES*

**ABSTRACT:** If it is undisputed that the management of public funds is one of the pillars of accountability, this is even more so in the case of subsidy activity, which involves the transfer of public funds to the private sector without direct consideration from the beneficiaries. In order to guarantee the transparency of this activity, Law 19/2013, of 9 December, on transparency, access to public information and good governance, orders private entities that receive public aid or subsidies above certain thresholds to comply with active disclosure obligations. This paper analyses the many shortcomings of the Law in terms of its effectiveness.

### **1. INTRODUCCIÓN**

Ante todo, debe recordarse que, entre las obligaciones de publicidad activa de las Administraciones y demás entidades públicas, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y Buen gobierno (LTAIBG)(1), ordenó la publicidad de las subvenciones y ayudas públicas que concedan, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios [art. 8.1.c)](2). Y, para hacer efectivo este deber legal, como es sabido, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público, modificó el artículo 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), instaurando un sistema nacional de publicidad de las subvenciones a partir del contenido recogido en la *Base de Datos Nacional de Subvenciones* (BDNS)(3).

Pero, además de esta obligación legal que atañe a las entidades públicas, en las resoluciones del debate del estado de la Nación de febrero de 2013, se acordó revisar la postura inicial del proyecto de ley en relación con la inclusión dentro del ámbito de aplicación del texto legal de instituciones como los partidos políticos, los sindicatos y otras entidades <<que se financien esencialmente con dinero público>>(4). No puede pasarse por alto que, a inicios del 2013, la corrupción de los partidos políticos era una de las principales

preocupaciones manifestadas por la opinión pública. Pero también existía ya una cierta desconfianza hacia la gestión del dinero público por parte de otras organizaciones privadas(5). En tal sentido, unos meses después, en su comparecencia ante el pleno del Congreso para abrir el debate de totalidad del Proyecto de Ley, la Vicepresidenta del Gobierno anunció la inclusión en la Ley de las <<entidades privadas que reciban una financiación pública *relevante*>>(6).

A tal objeto, se introdujo el vigente artículo 3, con la rúbrica *Otros sujetos obligados*, que ordena el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa a dos tipos de sujetos:

a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.

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” (7).

En la medida en que las entidades de la letra a) se sujetan a la Ley con independencia de que sean o no beneficiarias de ayudas públicas y, en su caso, de la cuantía de las mismas, este trabajo se centrará en las entidades de la letra b). En todo caso, importa subrayar que el artículo 3 comporta dos órdenes de consecuencias, una sustantiva y otra instrumental: de un lado, las entidades privadas quedan afectadas en su autonomía privada, al verse obligadas a hacer públicas informaciones privadas relativas a la organización y funcionamiento de la entidad más allá de las actuaciones directamente relacionadas con las ayudas o subvenciones percibidas; y, de otro lado, esta obligación supone para tales entidades un innegable coste de económico y de gestión (disponer de un portal de transparencia, que debe cumplir determinados requerimientos y mantenerlo actualizado).

Pues bien, es innegable que la institución de la subvención ha constituido desde antiguo un título de intervención administrativa. Así, baste recordar que ya la Ley de Beneficencia de 1849 consideraba como establecimientos públicos los costeados con fondos públicos (art. 1), o, en la actualidad, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) incluye en su ámbito a los contratos subvencionados sujetos a una regulación armonizada (art. 23)(8).

Ahora bien, desde una óptica de buena regulación, una determinación legal como la ordenada en el artículo 3.b) de la LTAIBG habría requerido, como ha señalado PEREIRO CÁRCELES, una mínima valoración de costes y beneficios, incluyendo entre los costes tanto los que supone directamente a las entidades privadas el cumplimiento de la ley, como los costes indirectos generados a la Administración para controlar su cumplimiento. Sin embargo, debido a la introducción de este precepto en la tramitación parlamentaria, tal valoración no tuvo lugar, de modo que la adopción del precepto y de sus elementos, en particular de los umbrales cuantitativos, fue producto exclusivo del arbitrio del legislador(9).

De otro lado, mientras que en el caso de las personas privadas del artículo 4 de la Ley, es decir, aquellas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, puede afirmarse que la actividad de esas personas es, objetivamente, una actividad pública, en el caso de las entidades subvencionadas, aun cuando la actividad sea en mayor o menor medida financiada con fondos públicos, no deja de ser una actividad <<privada>>. Por este motivo, el encaje de estas entidades en el Título I de la Ley relativo a la <<Transparencia de la *actividad pública*>>, es un tanto forzado, y habría sido más adecuada su ubicación en un Título independiente. Y, más allá de un prurito sistemático, un tratamiento diferenciado habría sido también aconsejable por razones prácticas, a la hora de delimitar las obligaciones y responsabilidades de estas entidades privadas, cuya naturaleza no es equiparable a la de las entidades públicas.

Desde un punto de vista competencial, esta extensión subjetiva por vía de la financiación pública puede encontrar base en el título competencial del régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18º CE), en el cual la LTAIBG fundamenta su ordenación en materia de transparencia (disposición final octava). Y, por ello mismo, la propia LTAIBG (art. 5.2) admite expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer <<un régimen más amplio en materia de publicidad>>, como de hecho han llevado a cabo buena parte de las leyes autonómicas sobre transparencia(10).

Asimismo, debe realizarse una precisión respecto a la ordenación legal de esta cuestión, pues, a diferencia de buena parte de las normas de la LTAIBG, que o bien imponen obligaciones a las entidades públicas o bien

reconocen derechos a los ciudadanos, en el artículo 3 (como en el sucesivo) la Ley impone deberes legales a sujetos del sector privado, con las consecuencias sustantivas e instrumentales antes indicadas. Por tanto, debemos convenir que, en respeto al principio de legalidad, tal ordenación debe estar contenida esencialmente en normas con rango de ley, de tal modo que los reglamentos que desarrollen las leyes de transparencia en este punto deben ceñirse a la clásica función de complemento normativo estricto de la ley.

A partir de aquí, en primer lugar, se tratará de delimitar los sujetos del sector privado sometidos a la LTAIBG, para seguidamente definir cuáles son las obligaciones que deben cumplir, y a qué autoridades corresponde controlar su cumplimiento y, en su caso, en qué medida se está efectuando tal control.

## **2. LA DELIMITACIÓN DE LAS ENTIDADES PRIVADAS PERCEPTORAS DE FONDOS PÚBLICOS**

### **2.1. Delimitación formal: entidades privadas**

La delimitación del artículo 3.b) de la LTAIBG presenta tres elementos: entidades privadas, ayudas o subvenciones públicas y los umbrales cuantitativos. Respecto al primer elemento, mientras que el artículo 4 LTAIBG hace referencia expresa a las <<personas físicas y jurídicas>>, con una evidente finalidad globalizadora, el artículo 3 emplea la noción más limitada de “entidades privadas”. Está claro que esta noción excluye a las personas físicas(11), lo que supone un innegable elemento de discriminación, sin prejuzgar la valoración que ello pueda merecer. Lo cierto es que cada vez abundan en el ordenamiento este tipo de discriminaciones entre personas jurídicas y físicas, no siempre con una clara justificación(12).

En este caso el motivo de la exclusión de las personas físicas podría estar en no convertir en sujetos obligados a las personas físicas por la percepción de ayudas públicas en cuanto tales personas físicas, a lo que debe añadirse el sacrificio del derecho a la protección de datos personales(13). Asimismo, es cierto que esta discriminación no afecta a las subvenciones al tercer sector, pues por definición ha de tratarse de “entidades” sin ánimo de lucro. Sin embargo, el problema se suscita con las empresas, pues en este caso se trata de una evidente discriminación por razón de la forma jurídica de la empresa, que no parece razonable (14). En mi opinión, la exclusión de las obligaciones de publicidad activa de las personas físicas debería ser similar a la exclusión de la noción de personas consumidores, es decir, aquellas personas físicas que perciban la ayuda para <<un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión>>(15).

Pero, de otro lado, debe observarse que el término <<entidad>> no equivale al de persona jurídica(16). De hecho, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), contempla expresamente que puedan acceder a la condición de beneficiarios de subvenciones públicas las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos o actividades (art. 11.3)(17). Y, en tal sentido, puede señalarse que el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018 incluyó expresamente a las <<entidades sin personalidad jurídica>> beneficiarias de ayudas o subvenciones públicas(18).

De otra parte, en la medida en que el artículo 3, que lleva por rúbrica *Otros sujetos obligados*, se introdujo para ampliar el ámbito subjetivo contemplado en el artículo 2, la expresión de entidades “privadas” debe entenderse, como se ha indicado antes, no en un sentido formal, sino material, como pertenecientes al sector privado. Por tanto, del artículo 3 estarían excluidas las entidades privadas que forman parte del sector público, las cuales ya están incluidas en el artículo 2.1 y por ello sujetas a la LTAIBG de modo íntegro. Ahora bien, esta conclusión precisa de una matización, pues –como se verá más adelante– la Ley –art. 8.2 – parece imponer unas específicas obligaciones de publicación de las entidades del artículo 3 en razón a su condición de adjudicatarias de contratos del sector público o de beneficiarias de ayudas y subvenciones públicas, de tal modo que para evitar un tratamiento menos oneroso en materia de transparencia a las entidades del sector público frente a las entidades del sector privado (lo cual carecería de sentido), habrá que entender que las entidades privadas del sector público están también obligadas a publicar determinadas informaciones en su posible condición de adjudicatarias de contratos públicos o de beneficiarias de subvenciones públicas.

Asimismo, la Ley no añade exigencia adicional alguna a la noción de <<entidades privadas>>, en el sentido de que se trate, por ejemplo, de entidades sin ánimo de lucro o pertenecientes al llamado tercer sector, o que

la actividad subvencionada pueda calificarse de <<actividad de interés general>>, en el sentido expresado por otras leyes estatales(19). De este modo, están sujetas a la Ley tanto las entidades sin ánimo de lucro, como las entidades dedicadas a una actividad empresarial o profesional, con independencia que constituya o no un servicio económico de interés general. En definitiva, para la LTAIBG el único título determinante de la asunción de la condición de sujeto obligado es el dato de la percepción de ayudas o subvenciones públicas que superen los umbrales que se tratan más adelante, y ello con independencia de la naturaleza de la entidad beneficiaria de la ayuda y de la naturaleza de la actividad financiada con fondos públicos, es decir, ya se trate de una actividad de interés general y sin finalidad lucrativa, o de una actividad netamente empresarial o profesional.

Por su parte, en la legislación autonómica, puede señalarse que la Ley 2/2015 de la Comunidad Valenciana –art. 3.3 - obligaba a las personas físicas que desarrollaran actividades económicas o profesionales (por tanto, no a todas) a dar la adecuada publicidad al carácter público de la financiación de la actividad(20). Ahora bien, la vigente Ley 1/2022 Comunidad Valenciana rectificó este criterio y, al igual que la Ley estatal, refiere las obligaciones de publicidad activa a las <<entidades>>(21). Asimismo, algunas leyes autonómicas mencionan expresamente a las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de entidades religiosas(22), si bien debe convenirse que es una mención innecesaria(23).

Con todo, la principal innovación en la legislación autonómica es la contenida en la Ley 19/2024 Cataluña, la cual extiende la sujeción a la misma a las personas <<físicas o jurídicas>> que perciben fondos públicos para funcionar o para llevar a cabo sus actividades por cualquier título jurídico(24). Ahora bien, apartándose del criterio de la LTAIBG, la Ley 19/2024 Cataluña precisa que en estos casos el cumplimiento de las obligaciones debe hacerlo efectivo la Administración responsable(25). Y este criterio se hace compatible con restringir a las entidades privadas (y a partir de los umbrales de la ley estatal) la sujeción directa de las obligaciones de publicidad activa, de modo que, en realidad, el alcance de la diferencia de tratamiento es muy escaso.

## **2.2. Delimitación de la noción de ayudas y subvenciones públicas**

En la medida en que la LTAIBG no se refiere únicamente a las entidades que perciban subvenciones públicas, sino que emplea la expresión más amplia de <<ayudas o subvenciones públicas>>, habrá que entender que no solo deben incluirse las subvenciones propiamente dichas, esto es las sujetas a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), sino también otras modalidades de ayudas públicas, aun cuando no estén sometidas a la LGS –art. 2.4 -, tales como los beneficios fiscales y en la cotización a la Seguridad Social, o el crédito oficial. Más aún, aun cuando las entregas a título gratuito de bienes y derechos (p. ej., las cesiones gratuitas a una entidad de inmueble públicos, que tanto abundan en las Administraciones locales), están excluidas de la LGS (D. A. 5ª) y se rigen por la legislación patrimonio de las Administraciones Públicas, es innegable que estas ayudas en especie tienen un valor económico perfectamente computable a efectos del artículo 3.b) LTAIBG.

A este respecto, cabe recordar que la propia LTAIBG (art. 8.1) obliga a publicar las <<subvenciones y ayudas públicas>> concedidas, empleando la misma expresión amplia. Y si bien en un primer momento la *Base de Datos Nacional de Subvenciones* (BDNS) se limitó a publicar las subvenciones propiamente dichas(26), posteriormente, debido a la necesidad de cumplir con diversas normativas de la Unión Europea que obligan a publicar determinada información de las ayudas estatales en un sitio web exhaustivo en cada Estado miembro, mediante Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, se extendió el ámbito objetivo de la BDNS a todo tipo de ayudas. Así, el Real Decreto 130/2019 (art. 2) dispuso que la BDNS contendrá información sobre todas las subvenciones y las siguientes ayudas públicas:

- a) Las entregas dinerarias sin contraprestación contempladas en el artículo 3 LGS, es decir, las subvenciones en sentido estricto.
- b) Las ayudas en especie contempladas en la disposición adicional quinta LGS, antes referida.
- c) Los avales y demás garantías, préstamos, aportaciones de financiación de riesgo, anticipos reembolsables y demás medidas de carácter financiero que supongan una ventaja económica a favor de sus beneficiarios, salvo cuando vayan dirigidos a las Administraciones públicas contempladas en el artículo 3.1 LGS.

d) Los beneficios fiscales y los beneficios en las cotizaciones a la Seguridad Social que tengan la consideración de ayuda de estado por implicar una ventaja económica de carácter selectivo, siempre que superen los umbrales mínimos exigidos por las normas comunitarias.

e) Las subvenciones y demás ayudas a partidos políticos (a pesar de su exclusión de la LGS –art. 4 -).

f) Cualquier otra ayuda de carácter no fiscal que sea considerada, a efectos del Derecho de la Unión Europea, como ayuda estatal (art. 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y normas que lo desarrollen)(27).

En cuanto a la procedencia de los fondos públicos, es evidente que si la expresión de subvenciones y ayudas públicas del artículo 8.1 no se limita a las procedentes de la Administración del Estado, por la misma razón la misma expresión del artículo 3.b) debe incluir todas las ayudas y subvenciones públicas, con independencia de su procedencia (europea, estatal, autonómica o local)(28).

De otro lado, ha suscitado dudas qué sucede con las ayudas que conceden las fundaciones del sector público y otras entidades jurídico-privadas del sector público. Aquí debe recordarse que el planteamiento original de la LGS (D. A. 16<sup>a</sup>) consistía en negar que estas entidades concedan subvenciones, pues el concepto de subvención se vincula subjetivamente a las entregas de dinero que otorguen las entidades de derecho público (art. 3 LGS). Por el contrario, en el caso de las fundaciones del sector público se hablaba de <<entregas dinerarias sin contraprestación>>, las cuales debían regirse por el derecho privado. Ahora bien, el Real Decreto 130/2019 (art. 1) amplió el ámbito subjetivo de la BDNS a las entidades integrantes del sector público institucional, sea cual sea su naturaleza, pública o privada, siempre que concedan subvenciones o ayudas públicas (exposición de motivos). Y, más aún, tras la modificación de la LGS operada por Ley 31/2022, de 23 de diciembre, la D.A 16<sup>a</sup> reconoce expresamente que las fundaciones del sector público pueden conceder <<subvenciones>>. En todo caso, se califiquen o no de subvenciones propiamente dichas, parece claro que las ayudas que concedan las fundaciones del sector público deben incluirse en el sistema de transparencia pública(29).

En coherencia con esta ampliación del ámbito objetivo de la BDNS, el Real Decreto 130/2019 (art. 7.1) cambió la denominación del original sistema nacional de publicidad de las subvenciones, a *Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas*, pues precisamente en aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, deben publicarse en el mismo las subvenciones <<y demás ayudas públicas concedidas>> (art. 20.8 LGS)(30).

En definitiva, si la propia LGS y la normativa de desarrollo consideran que la expresión de <<subvenciones y ayudas públicas>> del artículo 8.1 LTAIBG debe entenderse en el sentido amplio indicado, de igual modo habrá que interpretar la expresión <<ayudas o subvenciones públicas>>, a efectos del artículo 3.b) de la misma LTAIBG.

Por último, dado que la Ley no impone limitación alguna, es indiferente que los fondos públicos tengan por objeto el sostenimiento o funcionamiento de la entidad, la realización de inversiones o de actividades o programas determinados. Por ello, y en contra de lo que se afirmó en sede parlamentaria, en el cómputo del cálculo del porcentaje de los ingresos anuales entran todas las subvenciones y ayudas públicas(31).

### **2.3. Umbrales cuantitativos de las ayudas y subvenciones públicas**

En virtud de un elemental principio de proporcionalidad, la LTAIBG no obliga a todas las entidades privadas receptoras de ayudas públicas, sino que fija determinados umbrales mínimos, por debajo de los cuales no existe sujeción a la Ley. Como ha señalado el CTBG, la fijación de un umbral mínimo para que las entidades privadas resulten obligadas en materia de publicidad activa obedece al <<intento de introducir un elemento de proporcionalidad entre la carga económica y administrativa que supone para la entidad el cumplimiento de sus deberes de publicidad activa (establecimiento de un soporte web, establecimiento de canales internos de gestión de la información, etc) y la entidad de los recursos públicos que recibe>>(32). Con todo, como siempre, podrá cuestionarse la cuantía fijada por el legislador(33).

Por otro lado, en la medida en que la propia LTAIBG (art. 5.2) declara que las obligaciones de transparencia

contenidas en el capítulo sobre publicidad activa se entienden <<sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad>>, y si bien algunas leyes autonómicas han optado por mantener los estándares de la LTAIBG(34), buena parte de las leyes autonómicas ha rebajado los umbrales del art. 3.b) LTAIBG.

En todo caso, la LTAIBG contempla dos supuestos de sujeción a las obligaciones de publicidad activa:

a) Cuantía mínima absoluta.

<<Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros>>. Por tanto, en la medida en que la Ley se refiere a la percepción durante el período de un año de <<ayudas o subvenciones públicas>> en plural, no se exige que una única ayuda supere la cuantía de los 100.000 €, sino que deben computarse todas las ayudas o subvenciones públicas percibidas en el año y, además, con independencia de que su procedencia (ya sea europea, estatal, autonómica o local), aun cuando el importe individual de cada una de ellas no supere los umbrales establecidos(35). De otro lado, al tomar como referencia una cuantía absoluta, toda entidad privada que perciba ayudas por encima de esa cuantía estará sujeta a la Ley, aun cuando la entidad se autofinancie en un porcentaje muy mayoritario, de modo que la subvención suponga un peso modesto e, incluso, marginal, en la financiación de la entidad.

Debe observarse que algunas Leyes autonómicas han bajado sustancialmente el umbral absoluto de los 100.000 euros anuales: Canarias y Comunidad de Madrid (60.000), Comunidad Valenciana (50.000), Cantabria (25.000), Navarra (20.000) y Asturias (18.000)(36). El problema es que reducir tanto el umbral hará que sea más común el carácter minoritario de la financiación pública.

b) Combinación de cuantía mínima y porcentaje mínimo de financiación pública.

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”. Por tanto, el importe global de las ayudas percibidas oscilará entre los 5.000 y los 100.000 €, pues a partir de los 100.000 € el supuesto anterior. La fijación de un porcentaje mínimo de financiación tiene la ventaja de garantizar que la ayuda pública no sea accesorio, sino que sea determinante para el funcionamiento de la entidad privada, justificando así el mayor control. Como siempre, el porcentaje del 40% fijado por la Ley puede ser discutible, tanto en un sentido como otro.

Ahora bien, el umbral mínimo de 5.000 € es realmente bajo: una entidad que perciba ayudas anuales por importe de 5.000 €, basta que tenga unos ingresos adicionales de 7.500 €, para que ya esté sujeta a la Ley, con unos ingresos totales de 12.500 € al año. Pensemos, p. ej., en una comunidad de propietarios que recibe una ayuda para instalar un ascensor, completando los gastos con las cuotas de los propietarios: ¿es razonable convertir a esta “entidad” en sujeto obligado de la Ley de Transparencia?(37)

Pero, además, y al igual que sucedía con el umbral absoluto, algunas leyes autonómicas han reducido también el porcentaje mínimo de financiación pública (Canarias, Asturias y C. Madrid al 30% y Navarra al 20%)(38), lo cual estimamos legítimo (aunque de dudosa efectividad), lo que no parece en cambio compatible con la LTAIBG es incrementar dichos umbrales, pues se trata de una cuantía mínima(39).

### **3. ALCANCE DE LA SUJECIÓN A LA LEY DE TRANSPARENCIA**

#### **3.1. La no sujeción al derecho de acceso a la información pública**

El Convenio del Consejo de Europa de Tromsø admite que cada Parte podrá declarar que la definición de los términos <<autoridades públicas>> incluye a las personas físicas o jurídicas (privadas) en la medida en que (desempeñen funciones públicas o) <<funcionen gracias a fondos públicos>> [art. 1.2.a)], lo que parece comportar que la aportación pública tenga un peso determinante en el funcionamiento de la entidad. No obstante, el instrumento de ratificación por el Reino de España del Convenio de Tromsø no incluye esta ampliación de la noción de autoridad pública(40).

Por su parte, aun cuando durante la tramitación parlamentarias del proyecto de ley se formularon diversas

enmiendas dirigidas a someter a las entidades privadas beneficiarias de subvenciones al derecho de acceso a la información pública, la LTAIBG optó por no establecer esta extensión del ámbito objetivo de la ley(41). Esta opción legal tiene sentido, pues la actividad de las entidades privadas receptoras de fondos públicos, aun siendo de utilidad pública, interés social o, más abiertamente, coincida con una finalidad pública (pues en otro caso no se justifica la transferencia de fondos públicos) no se convierte por ello en una actividad pública propiamente dicha, de la que sea responsable la Administración. En tal caso, como es notorio, estaríamos ante un servicio público, cuya prestación ya está sujeta a la LTAIBG –art. 4 -(42).

Al no tratarse de una actividad pública, de modo coherente, la LTAIBG no califica la información en poder de estas entidades privadas como <<información pública>>, y, en consecuencia, no sujeta a tales entidades privadas al derecho de acceso a la información pública, sino a las obligaciones de publicidad activa, mucho más modulables que aquél(43). Como ha señalado, PEREIRO CÁRCELES, además de la intromisión en la esfera de autonomía privada que poseen los sujetos privados que supondría tal extensión, desde una perspectiva más pragmática, obligar a asumir la carga que el ejercicio del derecho de acceso supondría a empresas privadas no actúe como un incentivo adecuado para la dinamización económica que requieren los mercados. En tal sentido, el autor es de la opinión, que comparto, según la cual la articulación de un apropiado régimen de publicidad activa suficientemente amplio en cuanto a su objeto -con una acepción amplia de ayudas y subvenciones- puede ser suficiente para dar cabida a la función que pretende cumplir la transparencia(44).

### **3.2. Sujeción a las obligaciones de publicidad activa**

La LTAIBG (art. 3.b) ordena que las entidades privadas que perciban los fondos públicos en los términos antes tratados deben cumplir las obligaciones de publicidad activa que establece la propia Ley. Pero el principal problema es que legislador, que recuerdo introdujo el art. 3 en la tramitación parlamentaria, no tuvo en cuenta que las obligaciones de publicidad activa se habían redactado pensando en las Administraciones públicas. Por su parte, la legislación autonómica (salvo alguna excepción, como la Ley Foral 5/2018) tampoco suele especificar cuáles de los contenidos de obligada publicidad activa son aplicables a las entidades privadas(45).

De este modo, es necesario analizar cada obligación legal para determinar su verdadero alcance subjetivo.

#### *Artículo 6. Información institucional, organizativa y de planificación*

El apartado 1 establece lo siguiente: <<Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional>>. Pues bien, este apartado puede entenderse, con matices, de aplicación a las entidades del art. 3. Así, la expresión de <<las funciones que desarrollan>> está claramente pensando en sujetos públicos, pues las empresas no desarrollan propiamente <<funciones>>, sino una actividad libre, de acuerdo con los fines estatutarios. Igualmente no es claro el alcance, estricto o amplio, de la información relativa a <<la normativa que les sea de aplicación>> (46). Por su parte, respecto a la estructura organizativa tampoco es claro el nivel de especificidad al que debe descenderse.

El dato más significativo del apartado 1 es la identificación de los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. Recuérdese que, mientras el artículo 8.1.f) LTAIBG se refiere a los <<máximos responsables>> de las entidades, el artículo 6.1 habla, de modo más general, de <<responsables de los diferentes órganos>>. A este respecto, el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018 declaraba que se entenderá por responsables de las entidades privadas al Presidente ejecutivo, el consejero delegado de los consejos de administración o de los órganos superiores de gobierno o administración con funciones ejecutivas o, en su defecto, el Director General o equivalente. Es decir, se trataba de una interpretación sumamente restrictiva, que dejaba fuera multitud de cargos con funciones de alta dirección en las entidades privadas. Por su parte, algunas leyes autonómicas contienen determinaciones expresas(47). Ahora bien, la información relativa al perfil y trayectoria profesional de los responsables, plenamente lógica en el caso de entidades del sector público, es de dudosa relevancia en el caso de entidades privadas(48).

En todo caso, el apartado 2 del artículo 6 relativo a la información sobre la actividad de planificación está referido exclusivamente a las Administraciones Públicas, por lo que no es de aplicación a las entidades privadas.

#### *Artículo 6 bis. Registro de actividades de tratamiento*

Los sujetos enumerados en el artículo 77.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, están obligados a publicar su inventario de actividades de tratamiento. Ahora bien, el citado artículo 77.1 se refiere exclusivamente a órganos y entidades del sector público (así como a las corporaciones de Derecho público cuando las finalidades del tratamiento se relacionen con el ejercicio de potestades de derecho público), por lo que esta obligación no es tampoco de aplicación a las entidades privadas.

#### *Artículo 7. Información de relevancia jurídica*

Todo este precepto está referido exclusivamente a las Administraciones Públicas, por lo que no sería de aplicación a las entidades privadas.

#### *Artículo 8. Información económica, presupuestaria y estadística*

En este caso el legislador sí tuvo presente a los sujetos del artículo 3 (49). Así, el artículo 8.2 dispone que los sujetos mencionados en el artículo 3 <<deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo (información sobre contratos y convenios) cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) (relativa a las subvenciones) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública>>(50). Por tanto, las informaciones de obligatoria publicación son las siguientes:

<<a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de la 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>>. Para este supuesto, el apartado 2 del artículo 8 establece que la entidad privada debe publicar las informaciones anteriores <<cuando se trate de contratos (o convenios) celebrados con una Administración Pública>>.

Dejando al margen de que es perfectamente posible que la entidad privadas perceptora de fondos públicos no tenga relaciones contractuales con el sector público(51), la restricción que marca el artículo 8.2 a los contratos celebrados con una <<Administración Pública>> es sorprendente, pues -como es de sobra conocido- la LCSP no se aplica únicamente a las Administraciones públicas. No se entiende bien por qué no extender la obligación a los contratos suscritos, al menos, con los poderes adjudicadores no Administraciones públicas(52). Pero, sobre todo, cabe preguntarse la razón de imponer una obligación de publicidad activa por duplicado, con los costes que ello comporta. La única utilidad que podría tener es que la ciudadanía pueda visualizar desde la perspectiva de la entidad privada todos sus contratos con el sector público.

Aun admitiéndose tal finalidad, cabe preguntarse ¿qué sentido tiene obligar a las entidades privadas contratistas a publicar las modificaciones de los contratos, que son en todo caso ejercicio de una potestad del órgano contratante? Asimismo, en la medida en que el artículo 8.1 ordena que serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos, sin distinción de quién adopta las decisiones de desistimiento y renuncia, cabe de nuevo cuestionarse por qué la entidad privada debe publicar las decisiones de decisiones de desistimiento y renuncia los propios sujetos contratantes del sector público? En todo caso, tendría sentido la publicación de las decisiones adoptadas por el propio contratista, tales como las subcontrataciones o las cesiones contractuales, que, sin embargo, no se ordenan(53). Asimismo, es dudosa la idoneidad de la obligación de publicar datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público. Es evidente que la Ley está pensando en las entidades contratantes del sector público, únicas



sujetas a los procedimientos de adjudicación previstos en la LCSP (art. 3).

De otro lado, como señalaba antes, en la medida en que una entidad del sector público puede perfectamente tener la condición de adjudicataria de un contrato público, para evitar un tratamiento menos oneroso en materia de transparencia a las entidades del sector público frente a las entidades del sector privado, habrá que entender que las entidades privadas del sector público están también obligadas a publicar las informaciones relativas a su condición, no ya de adjudicadoras (que ya impone el artículo 8.1), sino de adjudicatarias en virtud del artículo 8.2.

<<b>b)</b> La 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. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma>>. Dejando de lado que no caben las encomiendas de gestión a entidades privadas (art. 11.1 LRJSP) (54), el apartado 2 del artículo 8 establece que las entidades privadas deben publicar las informaciones anteriores <<cuando se trate de convenios (o contratos) celebrados con una Administración Pública>>. Lo cierto es que, a diferencia de los contratos, los convenios deben acordarse <<por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas>> (art. 47.1 LRJSP). Con todo, en la medida en que la LTAIBG es anterior a la LRJSP, la expresión de Administración Pública del apartado 2 del artículo 8, debe entenderse que integra a las Universidades públicas, que al fin y al cabo son Administraciones Públicas para la propia LTAIBG (art. 2.2)(55). Ahora bien, es perfectamente posible que una entidad privada beneficiaria de fondos públicos sujeta a la LTAIBG no tenga suscritos convenios con Administraciones públicas(56). Pero, sobre todo, vuelve a tratarse de una duplicidad respecto a la obligación que ya recae sobre las entidades públicas, y cuya única utilidad sería la de ofrecer una visión global de los convenios suscritos por la entidad privada con el conjunto de Administraciones públicas.

c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios>>. El apartado 2 del artículo 8 establece que las entidades privadas deben publicar l publicar las informaciones anteriores <<en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública>>. Sin embargo, en este punto la LTAIBG ha quedado desactualizada, pues hoy en día la LGS (D.A. 16<sup>a</sup>) admite, como se señaló antes, que las fundaciones del sector público también pueden conceder subvenciones(57). Pero, sobre todo, cabe preguntarse de nuevo por la razón de imponer una obligación de publicidad activa por duplicado, con los costes que ello comporta. Y, como sucedía con los contratos y convenios, la única utilidad que podría tener es que la ciudadanía pueda visualizar todos los fondos públicos que con el sector público que percibe una misma entidad privada.

Asimismo, en el sentido señalado para los contratos, y en la medida en que una entidad del sector público puede perfectamente tener la condición de beneficiaria de una subvención pública, para evitar un tratamiento menos oneroso en materia de transparencia a las entidades del sector público frente a las entidades del sector privado, habría que entender que las entidades privadas del sector público están también obligadas a publicar las informaciones relativas a su condición, no ya de otorgantes, sino de beneficiarias, en virtud del artículo 8.2.

De otro lado, no está claro si la referencia del apartado 2 del artículo 8 únicamente a las letras a), b) y c), ¿significa que no les son aplicables a estas entidades el resto de las letras? El CTBG (criterio interpretativo de 11-5-2015) entendió que eran aplicables todas las obligaciones del artículo 8, a partir de una interpretación literal del apartado 1 cuando emplea la expresión <<Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título□>>. En mi opinión, debe subrayarse que el artículo 8.2 no declara sin más que las entidades del artículo 3 deben publicar las informaciones de las letras a), b) y c), sino que lo que hace es modular la aplicación de estas informaciones a las entidades privadas: deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo *cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública*. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) *en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública*. De este modo, debe entenderse que el apartado 2 no excluye, por sí solo, la aplicación a las entidades del artículo 3 de otras letras del artículo 8.1.

Ahora bien, a diferencia del criterio del CTBG, entiendo que debe interpretarse el sentido y finalidad de cada letra. Y lo cierto es que, por su propia naturaleza, la mayoría de las letras no son aplicables a las entidades del artículo 3. Así, p. ej., es de imposible aplicación la letra g) referida a las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad de las autoridades y empleados públicos(58); o la letra h) relativa a las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales. E, igualmente debe descartarse la aplicación de la letra i) relativa la información estadística necesaria <<para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos *que sean de su competencia*, en los términos que defina cada Administración competente>>. Es evidente que se trata de una obligación de las entidades del sector público.

No obstante, surgen dudas respecto a tres letras. En primer lugar, la letra d) se refiere a: <<Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas>>. De entrada, debe observarse que el inciso final se refiere expresamente a las Administraciones Públicas, y que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se aplica exclusivamente al sector público –art. 2-. Pero, sobre todo, lo cierto es que obligar a los operadores económicos del sector privado a publicar información actualizada sobre el grado de ejecución de su presupuesto puede suponer que cualquier competidor (nacional o extranjero) acceda a información sensible para las empresas, sin que se aprecie una conexión clara con la rendición de cuentas de la gestión de los fondos públicos. Por tanto, entiendo que esta obligación no es aplicable a las entidades privadas(59).

De otro lado, la letra e) se refiere a: <<Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan>>. En general, si bien las cuentas de las entidades privadas, ya sean fundaciones, asociaciones o sociedades mercantiles deben depositarse en el registro correspondiente, no se difunden de manera pública, por lo que esta obligación supondría un avance(60). Por su parte, los órganos independientes (como el CTBG o el Comisionado de Transparencia de Canarias) consideran que sí deben publicarse las cuentas anuales que deban rendirse por la entidad (balance, cuenta de resultado económico-patrimonial o cuenta de pérdidas y ganancias, memoria y, en su caso, liquidación del Presupuesto), si bien –como es lógico- los informes de auditorías se deben publicar cuando exista obligación de disponer de los mismos(61).

Por último, la letra f) relativa a <<Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título>>(62). A este respecto, el CTBG defendió la aplicación de la obligación de publicar las retribuciones anuales de los máximos responsable a las entidades privadas(63). Y, del mismo modo, se han manifestado otros órganos independientes (como el Comisionado de Transparencia de Canarias)(64). Por su parte, el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de febrero 2018 no incluyó esta obligación, lo que se interpretó en los medios de comunicación como una cesión del Ministerio de Hacienda a las presiones de la CEOE(65). En cambio, algunas leyes autonómicas sí que contienen previsiones expresas sobre esta cuestión (66).

Ciertamente, la noción de altos cargos es propia del sector público (art. 25 LTAIBG), pero el precepto emplea también la expresión de <<máximos responsables>>, que es lo suficientemente amplia para permitir su aplicación a las entidades privadas. De hecho, en la medida en que la noción de alto cargo incluida en la propia LTAIBG (art. 25) es tan amplia que cubre a todas las entidades del sector público, la expresa adición (“y”) de los máximos responsables de las entidades solo tendría sentido si se aplica a entidades del sector privado, lo cual se ve reforzado por la referencia del precepto a las <<entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título>>, reiterando en esta letra el ámbito anunciado al inicio del propio artículo 8.1. Por tanto, puede concluirse que esta obligación de publicidad activa es aplicable a las entidades privadas(67).

Cuestión distinta, al margen de la interpretación del precepto legal, sería la de valorar la relevancia para el interés general de la obligación de publicar la información sobre las retribuciones de los máximos responsables de una entidad privada, con el consiguiente sacrificio del derecho a la protección de datos de las personas titulares, que no son cargos públicos(68). Es innegable que prevalece el interés general en la divulgación de la información en el caso de altos cargos del sector público, pero no es tan claro que tal interés prevalezca de modo indiscriminado en el caso de entidades privadas por el simple hecho de la percepción de fondos públicos. En mi opinión, en estos casos, la respuesta debería ser matizada, en el

sentido de que, si los fondos públicos son relevantes o significativos para el funcionamiento de la entidad, debería prevalecer el interés general en su divulgación. La razón última de este tratamiento se fundamentaría en el grado de dependencia de tales entidades de los fondos públicos(69). Por el contrario, la relevancia de la información para el interés general decae en el caso de que tales fondos públicos tengan un peso muy minoritario o, incluso, marginal(70). En todo caso, habrá que confiar al legislador la determinación del porcentaje mínimo de financiación pública. Por lo demás, la noción de <<máximos responsables>> debería precisarse, cuestión que podría quedar a cargo del desarrollo reglamentario(71).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ordena a los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación (entre los cuales se encuentran las personas físicas o jurídicas del sector privado que tengan contratados cincuenta o más trabajadores –art. 10.1-), a proporcionar <<la información adecuada de forma clara y fácilmente accesible, sobre el uso de todo canal interno de información que hayan implantado, así como sobre los principios esenciales del procedimiento de gestión. En caso de contar con una página web, dicha información deberá constar en la página de inicio, en una sección separada y fácilmente identificable>> (art. 25). Por tanto, a estos sujetos privados se añade una nueva obligación de publicidad activa(72).

Por tanto, las obligaciones de publicidad activa de las entidades privadas serían las siguientes:

Información institucional y organizativa	- Funciones que desarrolla la entidad - Estructura organizativa y organigrama - los órganos y perfil y trayectoria profesional - información	- Normativa aplicable - Identificación de los responsables de En su caso, sistema interno de información
Información económica	- Contratos adjudicados por administraciones públicas - suscritos con administraciones públicas - percibidas - auditoría de cuentas -	- Convenios Subvenciones y ayudas públicas Cuentas anuales que deban rendirse y, en su caso, informes de Retribuciones anuales de los máximos responsables

En definitiva, las obligaciones de publicidad activa relativas a la información organizativa, son marcadamente abstractas y, por ello, poco significativas. En mi opinión deberían alcanzar, al menos, a las informaciones siguientes: a) Composición de los órganos de gobierno, administración y dirección de la entidad. b) Relación nominativa de las personas que integran dichos órganos y su régimen de dedicación (73).

Por su parte, las obligaciones de publicidad de información económica referidas en las tres letras a), b) y c) no dejan de ser redundantes, pues las Administraciones públicas ya deben publicar los contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas, en virtud del mismo artículo 8.1 LTAIBG(74). El único sentido es ofrecer una visión global de las relaciones de cada entidad con el sector público. En cambio, debería explicitarse la obligación de publicar las cuentas anuales, y debería ponderarse la obligación de publicar las retribuciones brutas y demás compensaciones económicas percibidas exclusivamente por los máximos responsables, para aquellos casos en los que los ingresos por ayudas públicas supongan un porcentaje significativo de los recursos gestionados por la entidad beneficiaria.

### 3.3. Aspectos temporales de la sujeción

Mientras en el caso de las entidades privadas de la letra a) es evidente que las obligaciones tienen un carácter permanente(75), la LTAIBG se refiere a <<Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas>>, así como <<cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública>>, por lo que debe entenderse que no basta la aprobación del acto de concesión de la ayuda, sino que el hecho jurídico determinante del nacimiento de la sujeción a la Ley es la percepción misma de la ayuda, tal como lo ha entendido el CTBG(76). Asimismo, en el caso de subvenciones cuyo pago se haga en diferentes anualidades, parece que debe entenderse que se computará a estos efectos la cantidad percibida en cada ejercicio presupuestario y no la suma total(77).

Asimismo, el cómputo del umbral de los 100.000 € está referido a la percepción de las ayudas o subvenciones <<durante el período de un año>>. Además, en el segundo supuesto, para determinar el

conjunto de los ingresos de la entidad, la Ley usa como referencia el periodo de un año (<<total de ingresos anuales>>). Y aquí surge la primera cuestión: ¿cómo se computa este período anual? Algunas normas consideran que debe tomarse por referencia el año natural(78). En cambio, el CTBG ha interpretado que al vincular la Ley el nacimiento de las obligaciones de transparencia a la percepción efectiva de las ayudas, <<ello obliga a interpretar el año a que se refiere la Ley no como año natural o ejercicio presupuestario sino como un período máximo de 12 meses cuyo término inicial debe situarse en el momento en que se haga efectiva a la entidad la primera ayuda recibida>>(79). En mi opinión, este criterio es válido cuando una única ayuda supera los 100.000 €, pues ya es obvia la sujeción a la Ley, pero en otro caso, la única forma de organizar racionalmente la sujeción a la Ley, es tomar como referencia el año natural.

De este modo, es perfectamente posible que una entidad se encuentre sujeta a la Ley un año y al siguiente quede liberada de dicha sujeción. Y en estos casos se suscitan dudas sobre los elementos temporales de su sujeción a la Ley: ¿a partir de qué momento deben cumplir las obligaciones de publicidad?, ¿a qué período de tiempo han de referirse?, ¿debe mantenerse publicada la información una vez que se ha perdido la condición de sujeto obligado y, en tal caso, por cuánto tiempo?

En relación con la cuestión de a partir de qué fecha queda sujeta la entidad a la Ley, se aprecian criterios dispares. Algunas normas actúan a años naturales vencidos(80). De este modo, las obligaciones de publicidad deben hacerse efectivas en el año siguiente al que fueron generadas (p. ej., en el primer trimestre) (81). En cambio, el CTBG considera que la obligación de publicación de la información comenzará <<en el momento en que se conceda la ayuda o subvención>> que determine que la suma total de ayudas recibidas hasta esa fecha supere el umbral fijado en la LTAIBG. Es decir, no hay que esperar a fin de año para hacer un recuento. No obstante, como señalaba antes, si bien este criterio puede ser válido para las entidades que sobrepasen los 100.000 € de ayudas públicas, sin embargo, en el caso de las ayudas de importe inferior es inviable, pues ¿cómo determinar si se excede o no del 40% exigido por la Ley sin conocer la cuantía final de los ingresos de la entidad?

De otro lado, no está claro por cuánto tiempo han de mantenerse publicadas las informaciones. A este respecto, el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018 preveía que la información debía permanecer publicada durante los cuatro años naturales siguientes(82).

### **3.4. Modo de cumplimiento**

De acuerdo con el CTBG, las entidades privadas están sujetas a los principios generales del artículo 5, a excepción del apartado 1, referido expresamente a los sujetos del artículo 2.1 y a la <<actuación pública>> (83). El problema es que este precepto es el que ordena que la publicación se efectúe “de forma periódica y actualizada”. Con todo, debe entenderse que en la obligación de publicar las informaciones va implícito el deber de que tales informaciones se actualicen con una cierta periodicidad. Y, de hecho, el artículo 8 ordena expresamente en algún caso que la información debe ser actualizada [art. 8.1.d)].

Sí se considera por el CTBG de aplicación a las entidades privadas el apartado 4 del artículo 5, según el cual <<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>>.

En cuanto al medio de publicación, inicialmente, las entidades privadas del artículo 3, como el resto de entidades obligadas, deben cumplir los deberes de publicidad activa mediante sus propias páginas web –art. 5.4 -. No obstante, durante la tramitación del proyecto de ley en el Senado se introdujo el siguiente precepto –art. 5.4-: <<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>>(84).

La finalidad del precepto parece clara, en el sentido evitar que las obligaciones de transparencia supongan una carga burocrática desproporcionada para pequeñas entidades sociales sin ánimo, si bien la redacción es

defectuosa, pues de acuerdo con la legislación estatal en materia de fundaciones y asociaciones, los fines de interés cultural no son más que una especie del género de fines de interés social. En todo caso, habrá que entender que pueden acogerse a esta publicación en la web de una Administración tanto las fundaciones (pues todas deben servir a un fin de interés general) como las asociaciones de interés social(85). En cambio, no pueden acogerse a esta posibilidad las entidades con fines empresariales o profesionales(86). Ahora bien, el Real Decreto 130/2019 (art. 7.10) extendió la previsión del artículo 5.4 LTAIBG a las pequeñas y medianas empresas, tal y como son definidas en la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, la propia LGS (art. 18.3) dispone que, en el caso de que se haga uso de la previsión contenida en el artículo 5.4 de la LTAIBG, la Base de Datos Nacional de Subvenciones servirá de medio electrónico para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad(87). Y el Real Decreto 130/2019 (art. 7.10) añade: <<Los beneficiarios de las subvenciones y ayudas públicas deberán instar a los órganos concedentes a que subsanen las omisiones o errores que detecten en su publicación; cuando dispongan de páginas web corporativas, indicarán de manera precisa que dicha información se encuentra publicada en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas, cuya dirección electrónica, [www.infosubvenciones.es](http://www.infosubvenciones.es), señalarán expresamente>>(88).

Asimismo, algunas normas autonómicas flexibilizan aún más la obligación(89). Pero, sobre todo, se establece un mandato genérico a la Administración autonómica a apoyar a las entidades privadas, y especialmente a las PYMES(90). Finalmente, algunas leyes autonómicas contienen una regla un tanto críptica: <<En todo caso, las exigencias de publicidad de la información que puedan establecerse habrán de respetar la naturaleza privada de estas entidades y las finalidades que las mismas tienen reconocidas>>(91).

### **3.5. Obligación de suministro de información**

Con independencia de la sujeción a las obligaciones de publicidad activa, algunas leyes autonómicas han optado por extender a las entidades beneficiarias de subvenciones la obligación de suministro de información que la LTAIBG (art. 4) ordena a los contratistas del sector público(92).

En este sentido, fue precursora la Ley 19/2014 de Cataluña –art. 3.1.d) -, la cual incluye en su ámbito de aplicación a las personas físicas o jurídicas <<que perciben fondos públicos para funcionar o para llevar a cabo sus actividades por cualquier título jurídico>>, añadiendo que el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley debe hacerlo efectivo la Administración responsable (al igual que las personas físicas o jurídicas que ejercen funciones públicas o potestades administrativas, que prestan servicios públicos)(93). Y este criterio ha sido seguido por otras leyes autonómicas(94).

Ahora bien, esta obligación de suministro de información no debe interpretarse en el sentido de extensión a estas entidades privadas de la sujeción al derecho de acceso a la información pública(95), sino que, al igual que sucede con los adjudicatarios de contratos del sector público, su finalidad es instrumental, en el sentido de que se limita a garantizar que la entidad del sector público que otorgó la ayuda pueda cumplir con sus obligaciones de publicidad activa en relación a su actividad subvencional(96).

Pero también cabe configurar el deber de información como una alternativa a la configuración de la entidad privada como sujeto pasivo de las obligaciones de publicidad activa, en el sentido de que la entidad privada facilita la información a la entidad pública concedente de las ayudas y es esta la que publica la información. Esta alternativa estaría indicada para las entidades privadas de escasa dimensión y/o perciban ayudas públicas de poca cuantía. De este modo, estas entidades estarían sujetas a la obligación sustantiva de hacer públicas las mismas informaciones, pero no a la obligación instrumental de soportar los costes de mantener un portal propio de transparencia(97).

### **3.6. Conexión entre la actividad subvencional y las obligaciones de transparencia**

Al margen de la ausencia de claridad legal en la definición de las obligaciones a cumplir, no cabe descartar tampoco un cierto grado de desconocimiento de las mismas. Así, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias ha señalado que, en el curso de las actuaciones de evaluación y control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa efectuadas por el Comisionado, <<se ha comprobado que las entidades privadas que perciben ayudas y subvenciones públicas de las

administraciones públicas canarias no son concededoras de sus obligaciones de publicidad activa porque ni en las bases reguladoras, ni en las convocatorias, ni en las concretas resoluciones de concesión de las ayudas y subvenciones se hace mención alguna a las obligaciones de publicidad activa que han de cumplir las entidades privadas que reciben las ayudas y subvenciones públicas>>(98).

En tal sentido, algunas leyes autonómicas ordenan que, en las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones, se incluirá la obligación para las entidades beneficiarias de cumplir con las obligaciones de publicidad activa que exige la Ley. E incluso se prevé que en aquellos supuestos en que las ayudas y subvenciones se hayan otorgado sin un procedimiento de concurrencia competitiva, estas obligaciones se incluirán en el correspondiente convenio(99). Además, aquellas leyes autonómicas que imponen también un deber legal de suministro de información, también añaden que las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, las resoluciones de concesión o los convenios que instrumenten la concesión de subvenciones, recogerán de forma expresa esta obligación(100).

En el fondo, carece de sentido que la propia actividad subvencional del sector público ignore las obligaciones que las leyes de transparencia imponen a las entidades subvencionadas, ya sean de publicidad activa o de suministro de información. Por tanto, la Ley (preferentemente, la LGS) debería imponer, con carácter de norma básica, a las entidades públicas el deber de incluir las obligaciones de la LTAIBG en las bases de las convocatorias de ayudas y subvenciones, y, de modo aún más efectivo, en las resoluciones y convenios, al menos cuando la ayuda concedida sobrepasa los 100.000 €, de modo que la entidad beneficiaria sin lugar a dudas está ya obligada por la LTAIBG(101). Todo ello en el bien entendido que la no inclusión en las bases reguladoras o resoluciones de esta obligación no exime de su cumplimiento(102).

## **4. CONTROL Y RÉGIMEN SANCIONADOR**

### **4.1. Control**

#### *4.1.1. Determinaciones LTAIBG*

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). Ahora bien, cuando la LTAIBG aborda el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el artículo 9 (que lleva precisamente por rúbrica *Control*), en un precepto no básico, sino aplicable exclusivamente a la Administración General del Estado (disposición final 8ª), establece lo siguiente: <<El cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en este capítulo será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno>>.

A este respecto, el propio CTBG, en contestación a una consulta formulada por Transparencia Internacional, interpretó que el artículo 9 LTAIBG acota expresamente el ámbito de las facultades de control del CTBG a la Administración General del Estado, concluyendo que: <<Por lo tanto, las entidades privadas a que se refiere el inciso b) del artículo 3 de la Ley no están sujetas a control por parte de este Consejo>>(103). No obstante lo anterior, el CTBG sí reconoce en la contestación de la consulta, como no podía ser de otro modo, que el art. 34 LTAIBG atribuye al Consejo lo que llama una función genérica de “velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad”, en cuyo desarrollo podrá dirigirse a las entidades del artículo 3 de la Ley y solicitar su colaboración tanto informativa como de otra índole(104). Ahora bien, como se verá, no existe propiamente un deber legal por parte de las entidades privadas a colaborar con el CTBG, pues tal deber no se explicita en la LTAIBG, ni es aplicable el deber genérico de colaboración ordenado en la LRJSP (art. 140.1), pues se circunscribe a las relaciones interadministrativas.

En tal sentido, la actividad del CTBG en este ámbito 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 se plasman en meras recomendaciones, desprovistas de vinculación jurídica. Y así el propio CTBG ha admitido lo siguiente: <<De igual manera, y por la misma razón expuesta, las resoluciones del Consejo a que se refiere el precepto -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>>(105).

Pero no solo el CTBG carece de funciones de control de cumplimiento sobre las entidades privadas, 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 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.

#### 4.1.2. Panorama autonómico

En el ámbito autonómico, las situaciones son muy diversas. De entrada, en las Comunidades Autónomas que no han creado de forma efectiva un órgano independiente propio (Asturias, Cantabria, Extremadura, La Rioja e Islas Baleares)(106) debe observarse que el convenio con el CTBG tiene por objeto exclusivo la atribución al mismo de la competencia para conocer de las reclamaciones en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública (D. A. 4ª), pero no alcanza en absoluto al control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, que quedará exclusivamente en manos de la Administración autonómica. Sin embargo, no es clara la atribución a un órgano específico autonómico de la competencia para controlar a las entidades privadas, sobre todo en aquellas Comunidades Autónomas que carecen de una ley propia en materia de transparencia(107). Y, en cualquier caso, no consta la existencia de planes o programas autonómicos de control de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades privadas.

De otro lado, en las Comunidades Autónomas que sí disponen de forma efectiva de un órgano independiente, en algunos casos no se atribuyen al mismo competencias en materia supervisión del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (País Vasco y Cataluña)(108). Y, en fin, si bien otras Leyes autonómicas sí atribuyen a su respectivo órgano independiente la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, incluso en este grupo existen variantes importantes, por lo que es preferible un tratamiento singularizado.

*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 virtud del cual el órgano independiente 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(109), requerimientos cuyo incumplimiento –como se verá más adelante- puede ser constitutivo de infracción grave(110). De este modo, en la medida en que no se diferencian los sujetos que deben ser controlados, debe entenderse que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía es competente para controlar a las entidades privadas, y así lo ha entendido el propio organismo independiente.

*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>>, por lo que la situación es similar a la del CTBG, es decir, el Consejo de Transparencia de Aragón carece de competencias para controlar a las entidades privadas, de modo que su actuación en este ámbito se debe enmarcar en la función genérica de evaluar el grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia (art. 37.3)(111).

*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 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 a las entidades privadas (art. 3), y ello sin perjuicio de la función de evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de la ley (art. 63.1). Además, la Ley 12/2024 Canarias (art. 63.2) añade 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)(112).

*Castilla – La Mancha.* De acuerdo con la Ley 4/2026 Castilla- La Mancha, corresponde a la presidencia del

Consejo Regional de la Transparencia y Buen Gobierno, 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). Por tanto, parecería que no se prevé la posibilidad de formular requerimientos directos a los sujetos incumplidores. Sin embargo, en sede de régimen sancionador, se tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa o de suministro de información pública, desatendiendo el requerimiento expreso de la Oficina de Transparencia, del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno o de las Administraciones públicas competentes (art. 48.1)(113).

*Castilla y León.* Si bien 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), más adelante, 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(114). Por tanto, nada se dice del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por las entidades privadas. En este ámbito, como sucede con el CTBG, su función debe ceñirse a evaluar el grado de aplicación de la Ley (art. 13.2)(115).

*Comunidad de Madrid.* La Ley 10/2029 Comunidad de Madrid 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). Con todo, debe señalarse que no se prevé la posibilidad de efectuar requerimientos de cumplimiento, más allá de un genérico deber de colaboración (art. 78.3)(116).

*Comunidad Valenciana.* La 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, de forma expresa se atribuye al Consejo Valenciano de Transparencia la competencia de control de las entidades privadas (art. 4). Pero, además, la Ley añade que, en el ejercicio de esta facultad de control, el Consejo Valenciano de Transparencia puede efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la enmienda de los incumplimientos que puedan producirse de las obligaciones de publicidad activa que establece esta ley (arts. 13.2 y 48)(117). Asimismo, la desatención de los requerimientos del Consejo Valenciano de Transparencia para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad, de acuerdo con el régimen sancionador previsto en la Ley (art. 13.3)(118). Todo ello sin perjuicio de la función del Consejo de evaluar el grado de aplicación y de cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta ley en materia de transparencia (art. 48.9)(119). Con todo, el Consejo Valenciano de Transparencia no parece que esté ejerciendo esta función, debido a una recurrente falta de medios(120).

*Galicia.* La Ley 1/2016 Galicia configura al Comisionado de la Transparencia 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>> (art. 32.2). Y, de modo expreso, establece que 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). Por tanto, debe entenderse que la función de control alcanza a las entidades privadas (art. 3.2), si bien no se prevén infracciones por la desatención de los requerimientos (121).

*Navarra.* De acuerdo con la Ley Foral 5/2018, entre las funciones del Consejo de Transparencia de Navarra, se encuentra la siguiente: <<Requerir, a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia o reclamación, la subsanación de incumplimientos de las obligaciones recogidas en esta ley>> (art. 64.1). Pero además se 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)(122).

*Región de Murcia.* La Ley 12/2014 R. Murcia establece (arts. 22.1 y 38.4): <<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>>. Aun cuando la remisión es algo ambigua, debe observarse que el artículo 12 se refiere a su vez a <<Las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de aplicación de este título>>, lo que incluye a las entidades privadas (art. 6). Asimismo, se prevé que el Consejo de la Transparencia de la 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), y el incumplimiento de los requerimientos expresos del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia puede ser constitutivo de falta muy grave (art. 43.2)(123).

En definitiva, la situación en el plano autonómico se puede sintetizar como sigue:

- En cinco Comunidades Autónomas (Asturias, Cantabria, Extremadura, La Rioja e Islas Baleares) sencillamente no existe órgano independiente.
- En dos Comunidades Autónomas (País Vasco y Cataluña), aun cuando existe órgano independiente, este solo es competente en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- En otras dos Comunidades Autónomas (Aragón, Castilla y León), si bien existe órgano independiente y tiene asignadas competencias en materia de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, esta función no alcanza a las entidades privadas (tal como sucede con el CTBG).
- En el resto de Comunidades Autónomas (Andalucía, Canarias, Castilla- La Mancha, C. de Madrid, C. Valenciana, Galicia, Navarra y R. de Murcia), la ley autonómica asigna al órgano independiente competencias en materia de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que incluyen, ya sea de forma expresa o implícita, a las entidades privadas. En estos casos, generalmente, se prevé que la actuación del órgano independiente puede ser de oficio o como consecuencia de denuncia, y se faculta al órgano para formular requerimientos para la subsanación de los incumplimientos (salvo en C. Madrid), requerimientos cuya desatención puede dar lugar a responsabilidad sancionadora (salvo en Galicia y C. Madrid). Y en el caso de Navarra destaca, además, la atribución al órgano independiente de la competencia para la imposición de multas coercitivas a las entidades incumplidoras(124).

Ahora bien, en buena parte de estas Comunidades Autónomas, por distintas circunstancias, ya sea falta declarada de medios (C. y R. de Murcia), ya sea por la reciente puesta en funcionamiento de la institución (C. de Madrid, Castilla- La Mancha), o por razones ignotas (Galicia), el órgano independiente no ejerce esta función legal. Por tanto, los órganos independientes más activos en relación con la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones activas son los de las comunidades de Andalucía y Canarias, y en ambos casos con metodologías muy diversas.

De otro lado, si bien en algún caso destacado parece que la atribución de control al órgano independiente excluye la competencia de control por parte de la Administración autonómica respecto a las entidades privadas(125), no es siempre claro que la competencia de control del órgano independiente excluya a la de la Administración autonómica, sobre todo, a la vista de que –como se verá más adelante– la competencia sancionadora, cuando existe, recae siempre en la Administración autonómica, de modo que habrá que admitir que tal competencia sancionadora comporta la de controlar de oficio el efectivo cumplimiento de las obligaciones legales, y no solo en caso de requerimiento del órgano independiente.

## **4.2. Régimen sancionador**

### *4.2.1. Determinaciones de 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 (la ordenación de un régimen sancionador) 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>>(126). En mi opinión, aun siendo consciente de que la efectividad del principio de transparencia no puede recaer principalmente en el régimen sancionador, al definir el desvalor legal de las conductas más gravemente lesivas del bien jurídico de la transparencia, el régimen sancionador debe cumplir primordialmente una función cultural o pedagógica, en el sentido de realzar la antijuridicidad de tales conductas.

Pues bien, la única norma sancionadora que establece la LTAIBG en materia de publicidad activa es el artículo 9.3 : <<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>>. Por tanto, la LTAIBG no tipifica infracciones específicas en este ámbito, como sí sucede, por el contrario, 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,

Ahora bien, en el caso de entidades del artículo 3 no puede hablarse en modo alguno de un responsabilidad “disciplinaria”, sino que se trataría de una responsabilidad sancionadora en sentido propio, 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)(127). 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>>(128).

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.b) 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.

#### 4.2.2. *Panorama autonómico*

Si bien algunas leyes autonómicas omiten toda referencia el régimen sancionador (La Rioja, Castilla y León) o bien se limitan a reproducir el precepto antes analizado de la LTAIBG, con pequeños añadidos (Aragón y Galicia)(129), el modelo más extendido es el que estableciera la Ley 1/2014 de Andalucía, en el cual se diferencian tres tipos de infracciones en materia de publicidad activa:

- Incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, ya sea simple(130) o reiterado(131). Aunque las normas no lo explicitan, habrá que entender que este incumplimiento debe ser previamente declarado por la autoridad competente para ello, lo cual requiere, en respeto de los principios generales, de una audiencia previa a la entidad privada.

- 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(132). De entrada, parece que estas leyes descartan que la Administración autonómica pueda requerir el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa o, al menos, la omisión de tal requerimiento no se tipifica como infracción cualificada. De otro lado, aun cuando esta infracción presupone a la anterior, parecería que nos encontramos ante un concurso medial, de tal modo que en aplicación de la LRJSP –art. 29.5 -, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

- La publicación de la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, que suele calificarse de infracción grave(133).

En cuanto a las sanciones, algunas leyes autonómicas añaden que el incumplimiento por parte de los sujetos

privados de las obligaciones de publicidad activa dará lugar a la pérdida total o parcial de las subvenciones o ayudas(134). En mi opinión, la activación del procedimiento de reintegro en estos casos aconseja que tal consecuencia jurídica esté prevista en las bases de la convocatoria correspondiente, y requiere de un mínimo de proporcionalidad, pues no parece razonable que un simple incumplimiento de una alguna obligación legal deba comportar tal grave consecuencia.

Por su parte, en relación con la competencia sancionadora las leyes autonómicas siguen criterios diversos. Así, en algunos casos se atribuye a la consejería competente en materia de transparencia(135), mientras que en otros la competencia corresponde al departamento que otorga la subvención o ayuda pública, lo cual puede dar lugar, en este segundo caso, a situaciones de duplicidad(136). En ningún caso se atribuye la competencia sancionadora al órgano independiente.

Ciertamente, a partir de la Ley 1/2014 Andalucía, algunas leyes autonómicas prevén que el órgano independiente 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(137). Pero, en realidad, ello no aporta nada a la posibilidad general, en virtud de la LPAC –art. 61.1 -, de que cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el procedimiento de formular al órgano competente una petición razonada de incoación, la cual no vincula al órgano competente. La única novedad es la previsión contenida 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 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 -(138). 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(139).

Por tanto, en la situación actual y en el mejor de los casos, es el órgano independiente el único que, de hecho, efectúa en mayor o menor medida un cierto control de cumplimiento, pero como quiera que carece de competencia sancionadora, debe trasladar los hechos al órgano correspondiente de la Administración autonómica. Esta cautela de no atribuir competencia sancionadora al órgano independiente pudiera ser comprensible (que no compartible) en relación con las entidades del sector público, pero no se entiende por qué no atribuirlo respecto a las entidades privadas, pues se trataría de una relación administrativa ordinaria (140). En cualquier caso, es elocuente la evidencia de la práctica nula aplicación del régimen sancionador allá donde está previsto(141).

## **5. DIMENSIÓN CUANTITATIVA Y EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO**

### **5.1. La dimensión cuantitativa**

Para determinar el volumen de entidades privadas receptoras de fondos públicos contamos con la ventaja de la *Base de Datos Nacional de Subvenciones* (BDNS). Pero inicialmente no era fácil identificar en la BDNS todas las subvenciones que percibía un mismo beneficiario(142). A respuesta precisamente de una solicitud de acceso a información pública, tanto la Administración General del Estado como el propio CTBG declararon en 2018 no disponer de la información de las entidades obligadas en virtud del artículo 3.b) LTAIBG(143).

Ante esta dificultad de identificar a las personas, organizaciones y empresas beneficiarias de subvenciones que deben cumplir con las obligaciones de transparencia, el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024) incluyó como compromiso la identificación en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas de los grandes beneficiarios de subvenciones(144). En tal sentido, se creó una utilidad de consulta en el portal del Sistema Nacional de Publicidad de las Subvenciones y Ayudas Públicas para proporcionar información sobre las entidades que perciben subvenciones y ayudas de alguna o algunas de las Administraciones (estatal, autonómica o local) por encima de los 100.000 €, lo que ha permitido la confección de lo que ya se conoce como el *Listado de Grandes Beneficiarios*, referido por ahora a los años 2021 y 2022.

Sin perjuicio de que en tal listado no están todos los que son (pues la Base de Datos no recoge todas las ayudas públicas y, además, no todas las entidades públicas cumplen con las obligaciones de información), en

el Listado de Grandes Beneficiarios correspondiente a las subvenciones anualizadas en 2022 (último disponible, con datos computados hasta agosto de 2023), hay casi 20.000 entidades (19.663), que se desglosan como sigue:

- Empresas (13.045)(145).
- Asociaciones y fundaciones (5.369). En este concepto se incluyen a los sindicatos, organizaciones empresariales y partidos políticos, si bien –como nos consta- su sujeción a la LTAIBG es con independencia de la percepción de fondos públicos(146).
- Comunidades de propietarios y sociedades civiles (794)(147).
- Otros (455). Se incluyen organizaciones y órdenes religiosas de todo tipo, parroquias, fundaciones y patronatos, pero también otras entidades varias(148).

Ahora bien, debe llamarse la atención que este Listado se refiere sólo a las entidades privadas que perciben ayudas por encima de los 100.000 €, por lo que no existen datos sobre el otro supuesto del art. 3.b), es decir, las entidades privadas sujetas a la ley en virtud del porcentaje de financiación pública. Y lo cierto es que aquí nos topamos con una dificultad adicional, pues en este caso además de conocer el importe de las ayudas públicas recibidas, es necesaria la información sobre el volumen global de ingresos, algo que no es fácil de obtener, por lo que, hoy por hoy, debe admitirse que este supuesto de sujeción es más teórico que real(149). Con todo, sólo respecto a las entidades pertenecientes al denominado “tercer sector”, de conformidad con los datos suministrados a petición del propio CTBG por la Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y la Plataforma de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social, a fecha de 2017 existían más de 75.000 entidades sociales, con una media de más de un 92% de recursos públicos en su financiación(150).

Por su parte, la última versión de la Ordenanza tipo de transparencia de la FEMP prevé que la entidad local publicará una vez al año un listado de los beneficiarios de ayudas y subvenciones, independientemente de su naturaleza, que superen la cantidad o porcentaje previsto en el artículo 3 b) LTAIBG(151).

## **5.2. La evaluación del cumplimiento**

En el ámbito del Estado, y en el marco de la acción de evaluación de la aplicación de la LTBG, el CTBG viene aplicando la metodología MESTA, analizando el grado de publicación de contenidos obligatorios, así como el cumplimiento de los criterios relativos a la forma de publicación y a los atributos de calidad exigibles a la información publicada según la LTBG. Para ello, el CTBG realiza una selección de entidades objeto de evaluación. En concreto, de acuerdo con el último informe disponible correspondiente al ejercicio de 2022 (152), en 2023 se evaluaron 83 entidades: 25 entidades ya fueron evaluadas en el año 2022 (se efectuó una revisión del grado de aplicación de las recomendaciones derivadas de la evaluación realizada en 2022) y 58 entidades evaluadas por primera vez en 2023, seleccionadas por muestreo aleatorio estratificado por tipo de entidad perceptora de subvenciones o ayudas públicas por cuantía superior a 500.000 euros, a partir de la información contenida en la BDNS. Es decir, de las 19.663 entidades privadas receptoras de ayudas por importe superior a 100.000 €, se analizaron 83, lo que supone el 0,42 %.

Los principales datos que arrojó la evaluación del CTBG son los siguientes:

- La proporción de entidades evaluadas que dispone de un Portal de Transparencia en su web institucional, se sitúa en el 43,4%, lo que significa que el 52,8% carecía de un espacio específico en el que ubicar la información sujeta a obligaciones de publicidad activa.
- Dentro de este 43,4% que sí dispone de un Portal de Transparencia, la información se estructura conforme a los bloques de obligaciones en materia de publicidad activa que establece la LTAIBG tan solo en el 15,2% de los portales de transparencia.
- En el bloque de la llamada Información Institucional, Organizativa y de Planificación, en promedio se publica el 51,3% de las informaciones obligatorias.
- En el bloque de la denominada Información Económica, Presupuestaria y Estadística, la proporción de

informaciones obligatorias publicadas disminuye respecto del bloque de información Institucional y Organizativa, hasta situarse en el 25,8% en promedio. La obligación que publica una mayor proporción de entidades son las subvenciones y ayudas públicas percibidas: el 45,1%.

- Por tanto, *Índice de Cumplimiento de la Información Obligatoria* (ICIO) de este grupo de sujetos obligados alcanza tan solo un 34,7% de cumplimiento, o lo que es igual, no se publica el 63 de las informaciones obligatorias. Además, es un promedio, pues hay entidades que no alcanzan si quiera al 10% de índice(153).

- Pero es que además respecto a las entidades ya evaluadas en 2022, el 48%, es decir, casi la mitad, no aplicó en 2023 ninguna de las recomendaciones efectuadas por el CTBG en 2022. Y de las 237 recomendaciones derivadas de dicha evaluación de 2022 sólo se aplicaron 47, lo que supone un pobre 20% del total.

Por su parte, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía viene incluyendo a las entidades privadas en sus planes de control e inspección sobre publicidad activa. Y si bien es cierto que se somete a control una muestra muy reducida (cada plan se viene limitar a diez entidades), al menos debe subrayarse que los sujetos seleccionados son objeto de una verificación de cumplimiento por el propio CTPD de Andalucía(154). En todo caso, y a pesar de que se trata de entidades receptoras de ayudas elevadas, de acuerdo con la comprobación efectuada por el CTPD de Andalucía, el grado de cumplimiento es muy bajo, cuando no inexistente, lo cual ha llevado a la institución a tener que iniciar procedimientos de subsanación (155).

En el caso de Canarias, el Comisionado de Transparencia inició la evaluación de las entidades privadas en 2020, mediante su sistema de autoevaluación a través de una herramienta telemática diseñada por la propia institución (Evaluación del Índice de Transparencia de Canarias, denominada TCanarias)(156).

Finalmente, otras iniciativas privadas de evaluación del grado de cumplimiento se han centrado también en las entidades beneficiarias de ayudas cuantiosas, por entender que son las primeras obligadas a cumplir y a ser ejemplo para el resto, es decir, las que reciben subvenciones de menos importancia, si bien los datos obtenidos confirman un bajo nivel de cumplimiento(157).

En definitiva, a pesar de que las evaluaciones efectuadas desde diversas instancias se han centrado en las entidades privadas que han recibido ayudas y subvenciones cuantiosas, el grado de cumplimiento, en términos generales, es bajo o muy bajo.

## **6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

Probablemente presionado por unas circunstancias de especial sensibilidad de la opinión pública (2013) y sin disponer de estudios previos sobre el potencial impacto de la medida, el legislador básico extendió el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia más allá de la *actividad pública*, entendida esta tanto en sentido subjetivo (art. 2.1) como objetivo (art. 4), alcanzado así a entidades del sector privado, bien por su relevancia en el proceso político y social (partidos políticos y organizaciones sindicales y empresariales), bien por la circunstancia de beneficiarse de financiación pública, ya sea a partir de una cuantía absoluta (100.000 €), o bien a partir de un porcentaje de financiación pública (40%), siempre que ésta alcance un mínimo de 5.000 €, umbrales ambos y porcentaje que han sido rebajados por varias leyes autonómicas.

Las entidades privadas que perciben ayudas públicas a partir de los 100.000 €, no solo son identificables para la Administración pública a través de la BDNS, sino que el listado de estas entidades es objeto, a partir del IV Plan de Gobierno Abierto, de publicidad activa voluntaria y, por tanto, es accesible a todos. Por el contrario, las entidades privadas que perciben ayudas públicas por debajo de los 100.000 € no son en la práctica identificables, pues ello requiere no solo conocer el importe global de las ayudas públicas percibidas (dato que debe constar en la BDNS), sino también el montante total de los ingresos de la entidad.

Debido a la circunstancia de la introducción del artículo 3 durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, la remisión genérica que contiene dicho precepto al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa ordenadas en la Ley es poco operativa, pues tales obligaciones se pensaron primordialmente para las Administraciones públicas, de modo que buena parte de las mismas son difícilmente aplicables a entidades del sector privado, todo lo cual ha generado un importante grado de incertidumbre legal sobre el alcance de

las obligaciones que deben cumplir las entidades privadas(158).

El resultado final es que a las entidades privadas sólo se vienen aplicando dos tipos de obligaciones publicidad activa: bien relacionadas con la organización e información institucional de la entidad, bien con la actividad económica de la entidad. Las primeras son excesivamente genéricas y, por ello, poco significativas, y las obligaciones sobre información económica ordenadas expresamente para las entidades privadas en el artículo 8.2 (contratos, convenios y ayudas públicas) no dejan de ser redundantes, pues las Administraciones públicas ya deben publicarlas, en virtud del mismo artículo 8.1 LTAIBG. En cambio, persisten las dudas sobre las informaciones relativas a los presupuestos, las cuentas y a las retribuciones de los máximos dirigentes.

Asimismo, también persisten incertidumbres sobre los aspectos temporales del cumplimiento de las obligaciones, como la fecha a partir de cual son exigibles de las obligaciones de publicidad activa (desde el momento en que se rebasa el umbral o, por el contrario, a años vencidos), así como sobre el tiempo durante el cual deben cumplirse.

De otro lado, se ha puesto de manifiesto la ausencia en la LTAIBG de la atribución de competencia de control al CTBG respecto a las entidades privadas, lo que ha determinado que su actuación de comprobación se circunscriba al ámbito de la evaluación del grado de cumplimiento de la Ley, por lo que se trata de una actuación desprovista de potestades jurídicamente vinculantes, de modo que precisa de la colaboración voluntaria de las entidades y cuyos resultados se plasman en simples recomendaciones, las cuales hasta el momento parecen tener escaso éxito.

En el ámbito autonómico la situación es muy dispar, si bien predomina en la práctica la ausencia de control. En general, las Administraciones autonómicas no parecen desarrollar una actuación de control en este ámbito, limitándose al control, en su caso, del propio sector público. En lo que se refiere al control por parte de los órganos independientes en materia de transparencia, de entrada, en cinco Comunidades Autónomas no existe tal órgano independiente (Asturias, Cantabria, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja). En las comunidades que sí disponen de órgano independiente, en dos de ellas su competencia se limita al derecho de acceso a la información pública (Cataluña y País Vasco), y en otras dos no se atribuyen al órgano independiente funciones de control respecto a las entidades privadas (Aragón y Castilla y León). Por tanto, se puede afirmar que en la mayoría de las Comunidades Autónomas (nueve) o bien no existe órgano independiente o bien este carece de funciones de control sobre las entidades privadas. En el resto de las Comunidades Autónomas (ocho), si bien el órgano independiente sí tiene legalmente atribuida tal competencia, en la mayoría no se ejerce por distintas razones (bien por falta de medios o bien por la constitución reciente del órgano). De este modo, son muy minoritarias las Comunidades Autónomas (Andalucía y Canarias) cuyos órganos independientes desarrollan, de forma efectiva, aunque mediante procedimientos diversos, una labor de control o evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades privadas.

Respecto al régimen sancionador, la remisión al régimen disciplinario contenida en la LTAIBG para el caso de incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa, sencillamente no es aplicable a las entidades privadas. Al tratarse de sujetos privados, la imposición de sanciones administrativas requiere de un específico régimen sancionador en sentido propio, que dé cumplida cuenta de las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora. Por tanto, los incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades privadas no pueden ser objeto de sanción alguna por las autoridades de la Administración del Estado.

Por su parte, en el ámbito autonómico la situación es de nuevo muy dispar. Si bien en una parte de leyes autonómicas se omite un régimen sancionador en la materia (con algún caso destacado de involución, como el protagonizado por la Comunidad de Madrid), en otra parte de leyes autonómicas sí se contempla un régimen sancionador que en sus elementos sustantivos (tipificación de infracciones y sanciones) es, en términos generales, razonable. Ahora bien, la potestad sancionadora (tanto para instruir como para resolver) se atribuye invariablemente a la Administración autonómica, incluso en aquellos casos en los que la competencia de control corresponde al órgano independiente, de tal modo que se produce una disociación entre competencia para controlar (órgano independiente) y competencia para sancionar (Administración autonómica). Al no tratarse de sanciones a autoridades y personal del sector público, sino a entidades del sector privado, esta separación de funciones no está en absoluto justificada.

En cualquier caso, las evaluaciones efectuadas desde diversas instancias, y a pesar de que se han centrado en entidades privadas que han recibido ayudas y subvenciones muy cuantiosas, indican que el grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades privadas es, en términos generales, bajo o muy bajo. De tal modo que, en la práctica, la publicación de las informaciones por parte de las entidades privadas depende, no tanto de la vinculación a la norma, como de que voluntariamente así lo decidan, ya sea por convencimiento (p. ej., en el marco de políticas corporativas de responsabilidad social), o de un interés legítimo en ganar la confianza de la sociedad o del mercado(159).

Por todo ello, una eventual reforma de la LTAIBG debería tener presente las deficiencias indicadas, para lo cual se sugieren algunas modificaciones.

Primero, en relación con la delimitación de los sujetos obligados, si bien es acertado no incluir a las personas físicas que perciban ayudas en cuanto tales, debería tomarse en consideración la actual discriminación respecto a las empresas en función de la forma jurídica. Para ello bastaría añadir junto a las entidades privadas, a las personas físicas que perciban ayudas para el desarrollo de actividades económicas o profesionales.

Pero, sobre todo, deberían ser objeto de una atenta revisión los umbrales cuantitativos del importe de las ayudas públicas, pues convertir en sujetos obligados a las entidades privadas supone una afeción a la autonomía privada, al hacer públicas informaciones privadas relativas a la entidad más allá de las directamente relacionadas con las ayudas o subvenciones percibidas, así como comporta un innegable coste de gestión (disponer de un portal de transparencia, que debe cumplir determinados requerimientos y mantenerlo actualizado)(160).

Si existe un amplio consenso en el sentido de que los pequeños Ayuntamientos tienen dificultades para cumplir la Ley, ¿qué se puede decir de una entidad privada que perciba ayudas anuales por importe de 5.000 €, para la cual basta que tenga unos ingresos adicionales de 7.500 €, para que ya esté sujeta a la Ley, con tan solo unos ingresos totales de 12.500 € al año, que ni siquiera permiten la contratación de una persona a tiempo parcial, y que deberá dedicarse, como es lógico, a la actividad subvencionada? Pensemos que la obligación legal de contar con un plan de igualdad o con un canal interno a efectos de comunicación de informaciones sobre ilícitos graves se impone a las empresas y entidades a partir de 50 trabajadores(161).

Posiblemente, ello debería llevar a suprimir la sujeción de las entidades que perciban fondos públicos por debajo de los 100.000 €, pues obliga a destinar parte de los relativamente reducidos fondos públicos a gastos burocráticos, a lo que debe añadirse la dificultad antes señalada de su identificación. En los casos de ayudas de menor importe, en lugar de someter directamente a las entidades privadas a las obligaciones de publicidad activa, bastaría con imponer la obligación de suministro de información a la Administración pública concedente, para que ésta cumpla con la publicación de las informaciones. De este modo, estas entidades seguirían sujetas a la obligación sustantiva de hacer públicas las mismas informaciones (que es lo realmente importante), pero no a la obligación instrumental de soportar los costes de mantener un portal propio de transparencia.

Asimismo, se podría aprovechar para elevar a la condición de obligación de publicidad activa específica de la Administración General del Estado la publicación del listado de grandes beneficiarios en la BDNS, y que ahora es solo una medida de publicidad voluntaria, que como tal podría dejar de aplicarse en cualquier momento.

Segundo, en cuanto al alcance de la sujeción a la Ley, a la vista de la dificultad de extender las obligaciones de publicidad activa pensadas para las Administraciones públicas a entidades del sector privado y tercer sector, una eventual reforma de la Ley deberá precisar las obligaciones de publicidad activa a las que se someten específicamente estas entidades privadas, lo que ofrecería una mayor seguridad jurídica. Asimismo, debería ponderarse la obligación de publicar las retribuciones brutas y demás compensaciones económicas percibidas por los máximos responsables para aquellos casos en los que los ingresos por ayudas públicas supongan un porcentaje significativo de los recursos gestionados por la entidad beneficiaria, porcentaje que tendrá que fijar el legislador(162).

Tercero, también se vería reforzada la obligación legal si la Ley (preferentemente la LGS) impusiera a las

entidades públicas el deber de incluir las obligaciones de la LTAIBG en las bases de las convocatorias de ayudas y subvenciones, y, de modo aún más efectivo, en las resoluciones y convenios de concesión. Todo ello en el bien entendido de que la no inclusión de la obligación en las bases reguladoras o resoluciones de esta obligación no exime de su cumplimiento. En todo caso, carece de sentido que las Administraciones públicas concedentes de ayudas y subvenciones públicas actúen a espaldas de las obligaciones legales ordenadas en las leyes de transparencia a las entidades privadas beneficiarias.

Cuarto, la Ley debería atribuir específicamente al CTBG la competencia de control de estas entidades privadas, salvando la laguna legal actual, al menos respecto a las entidades privadas de ámbito supra autonómico, de modo que las Comunidades Autónomas puedan ejercer el control sobre las entidades privadas de ámbito local o autonómico. Esta competencia de control deberá comportar la potestad de realizar requerimientos a las entidades privadas incumplidoras e, incluso, la potestad de adoptar medidas que garanticen su ejecución y, en particular, de imponer multas coercitivas, lo cual requiere de expresa habilitación legal.

Quinto, la Ley debería contener un régimen sancionador, en el cual se tipifique el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades privadas, así como específicamente el incumplimiento de los requerimientos del CTBG. La competencia para tramitar e imponer tales sanciones administrativas se debería atribuir directamente al propio CTBG, pues se trata de una relación administrativa ordinaria (Administración – sujetos privados), y, además, en el caso de incumplimiento de los requerimientos, el bien jurídico directamente protegido es precisamente el funcionamiento del órgano creado para velar por el cumplimiento de la Ley.

Por su parte, en relación con las Comunidades Autónomas, es dudoso que la Ley básica pueda imponer la asignación de las competencias sancionadoras al órgano independiente, sin invadir las competencias organizativas. Pero si la Comunidad Autónoma decide no crear tal órgano independiente, habría que plantear la conveniencia de que el convenio con el CTBG incluya la competencia para controlar y, en su caso, sancionar, al menos a las entidades privadas en el ámbito de la publicidad activa.

Ahora bien, todo lo anterior, aun siendo necesario, no cambiaría sustancialmente la situación actual, pues aun cuando se dote al CTBG de competencias legales de control y de poderes ejecutivos e, incluso de potestad sancionadora, su capacidad real para ejercer tal control seguirá siendo la que es en la actualidad. Incluso la posibilidad de ejercer la potestad sancionadora presenta en la práctica un limitado efecto disuasorio. Por ello, si se quiere obtener un cambio real de la situación actual de incumplimiento generalizado, será necesario plantear modificaciones adicionales, que pasan necesariamente por la colaboración público-privada.

Lo cierto es que la actividad de comprobación y evaluación del grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa no requiere del ejercicio de potestades administrativas: en la medida en que los sujetos obligados se circunscriban a los grandes beneficiarios de ayudas públicas, su identificación es accesible a todos y para comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales basta acceder a la web de la entidad, todo lo cual facilita enormemente la posible colaboración de la iniciativa privada.

En tal sentido, la colaboración privada es susceptible de articularse por diversas vías. Por ejemplo, el CTBG y demás órganos independientes pueden suscribir contratos o convenios, en virtud de los cuales las empresas y entidades sin ánimo de lucro asistan al órgano en la labor material y técnica de comprobación y evaluación. Esta modalidad de colaboración no requiere de modificación legal alguna, pues el CTBG actúa en ejercicio de su capacidad de obrar y competencias, pero ciertamente tal actuación tendría un coste económico para el CTBG que limita considerablemente su posible alcance.

Pero existe otra posibilidad de articular la colaboración, a través del mecanismo de la certificación o verificación. Es decir, se trataría de introducir en la ley (preferentemente, la LGS) el requisito de contar con una certificación de cumplimiento de la LTAIBG (o de no sujeción a la misma) por parte de las entidades privadas que pretendan obtener la condición de beneficiario de una ayuda o subvención pública. Podrán emitir la certificación o verificación las entidades autorizadas por el CTBG u órgano independiente, previa acreditación de su solvencia técnica. Y, en la medida en que una certificación desfavorable impediría el acceso a las ayudas públicas, debería ser posible que la entidad privada pudiese formular una específica reclamación ante el CTBG u órgano independiente. Ciertamente este modelo de colaboración requiere de



una expresa cobertura legal, pero presenta la innegable ventaja de que no genera costes para el CTBG u órgano independiente, cuya actuación quedaría en un segundo plano, al tiempo que crea un mercado de servicios para la iniciativa privada y social.

## **7. EXCURSO FINAL SOBRE LA TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL**

Tal como reconoce la propia exposición de motivos de la LTAIBG, la gestión de los fondos públicos constituye uno de los pilares de la rendición de cuentas. Por tanto, es evidente que la actividad subvencional, como la actividad contractual, en la medida en que comporta una transferencia ingente de fondos públicos del sector público al sector privado, debe estar sometida de modo estricto al principio de transparencia(163). Incluso más aún en el caso de la actividad subvencional, pues a diferencia de la contractual, se realiza sin contraprestación directa de los beneficiarios [art. 2.1.a) LGS].

Ahora bien, es dudoso que la necesaria transparencia de la actividad subvencional se deba alcanzar convirtiendo a las entidades beneficiarias en sujetos obligados directos de la LTAIBG a partir de la circunstancia de la percepción de ayudas públicas de una escasa cuantía.

En mi opinión, la mejora de la transparencia de la actividad subvencional debe empezar con la propia Administración pública. Así, si bien es innegable que se han producido avances, todavía hoy el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas se centra casi exclusivamente en el proceso de concesión de las ayudas y subvenciones, ordenando la publicación de las convocatorias (cuestión más vinculada al Estado de Derecho que al principio de transparencia), así como una información muy parca de las subvenciones y ayudas concedidas: programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y objetivo o finalidad de la subvención con expresión de los distintos programas o proyectos subvencionados (art. 20.8 LGS)(164).

Incluso en esta fase de concesión de las ayudas y subvenciones, el nivel de transparencia ha quedado muy lejos de los avances que se han producido en el ámbito de la contratación pública a partir de la LCSP. Una deseable equiparación con el modelo de la LCSP debería llevar a la publicación de la identidad de los miembros de los órganos colegiados que efectúan la evaluación de las solicitudes(165), de las actas de las sesiones de tales órganos, de los informes preceptivos y otros que se incorporen al procedimiento, de la propuesta de resolución, de la motivación de las resoluciones y, en su caso, de los acuerdos de terminación convencional, entre otras informaciones que con total naturalidad se publican hoy en día en el perfil del contratante(166).

Pero, sobre todo, la información pública sobre las actuaciones ulteriores a la concesión de la ayuda es muy escasa, pues solo alcanza a las devoluciones o reintegros exigidos (art. 20.8 LGS)(167). En cambio, nada se sabe sobre lo fundamental, esto es la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinaron la concesión o disfrute de la subvención, así como la adecuada justificación de la subvención (rendición de la cuenta justificativa), salvo –como se ha dicho- en el caso de reintegro(168). Como tampoco se conocen otras actuaciones relevantes, como la subcontratación de las actividades subvencionadas por los beneficiarios, y, sobre todo, las actuaciones de control(169). Es aquí donde es imperativo avanzar en transparencia pública.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AMOEDO, Daniel (2016): <<Consecuencias legales y económicas de la ley de transparencia 19/2013 para empresas privadas>>, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*. Núm. 1. Es resumen del informe completo <<Consecuencias legales y económicas de la ley de transparencia 19/2013 para empresas privadas que producen servicios públicos o tienen contratos con el sector público>>, Transparencia Internacional España, sin fecha.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: (2014): <<Transparencia: ámbito subjetivo>>, en VV AA (Guichot: Coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Ed. Tecnos, Madrid, pp. 63-96.

BELTRÁN AGUIRRE, José Luis (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.

BETETOS AGRELO, Noelia (2023): <<Las obligaciones de transparencia y el registro de informaciones>>, *Canales de información y protección del denunciante en las Administraciones locales, Estudios sobre la Ley 2/2023, de 20 de febrero*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local, 38, pp. 243-262.

BLANES CLIMENT, Miguel Ángel (2016) <<Transparencia y Gobierno Abierto>>, *QDL42 Cuadernos de Derecho Local*.

CERDÁN ELCID, Daniel (2023): <<La evaluación de los portales de transparencia de las entidades privadas subvencionadas>>, *Actualidad Administrativa*, núm. I, diciembre de 2023.

DÍAZ CLAVARRO, José M<sup>a</sup> (2020): <<Transparencia en la financiación y en el acceso a la información fiscal de las confesiones religiosas>>, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXVI, pp. 489-510.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2017): <<Publicidad activa: régimen general>>, *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector Público*, I Tomo, Tirant lo Blanch, pp. 849-912.

-(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.

-(2024): <<La transparencia de los sujetos privados que ejercen potestades o prestan servicios públicos>>, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 51 pp.

GONZÁLEZ AYESTA, Juan (2019): <<La transparencia en el ámbito de las confesiones religiosas y su financiación: importancia y perspectivas, a la luz del seminario de investigación <<transparencia y financiación de las confesiones religiosas en España>>>, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXV, pp. 23-46.

GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ, Álvaro (2022): *Transparencia administrativa sin Administración*, Aranzadi, Cizur Menor.

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*, nº 27.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén (2023): <<Datos abiertos, IA y subvenciones: proactividad y control>>, *VV AA., 20 años de Ley General de Subvenciones*, INAP, 2023 pp. 233-242.

MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, Pedro; SIMELIO SOLÀ, Nuria; RODRÍGUEZ BREIJO, Vanessa (2018): <<Las administraciones locales como vigilantes del cumplimiento de la Ley de Transparencia por las entidades sin ánimo de lucro. Análisis del caso del Ayuntamiento de Barcelona>>, *Revista General de Información y Documentación*, 28 (1), pp. 61-93.

PEREIRO CÁRCELES, Manuel (2023a): *La aplicación de las obligaciones de transparencia pública a los sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor.

PEREIRO CÁRCELES, Manuel (2023b): <<Aspectos controvertidos asociados a la aplicación de obligaciones de transparencia a sujetos privados>>, *Revista Valenciana d'Estudis Autònòmics*, núm. 68, pp. 187-229.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael – GONZALO ROZAS, Miguel Ángel (2017): “Artículo 3 Otros sujetos obligados”, en Troncoso Reigada, A. (Dir.), *Comentarios a la Ley Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Civitas, Madrid, pp. 389-408.

TARDÍO PATO, José Antonio (2021): <<Las ayudas públicas: transparencia y buen gobierno como prevención frente a la corrupción en su ámbito>>, *Revista Española de Derecho Administrativo*. núm. 212.

Transparencia Internacional (2018): <<Ley de Transparencia y grandes empresas en España. Análisis de la implementación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en 67 grandes empresas españolas (2016-2017).

Transparencia Internacional (2018): <<Ley de Transparencia y grandes empresas en España. Análisis de la implementación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en 43 grandes empresas españolas (2017-2018).

VILLORIA, Manuel (2014): *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*, Govern Obert, Generalitat de Catalunya.

#### **NOTAS:**

(1). Otras abreviaturas utilizadas: LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; LGS: Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; TREBEP: Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

(2). En realidad, ya la LGS de 2003 estableció que los órganos administrativos concedentes publicarán en el diario oficial correspondiente, las subvenciones concedidas con expresión de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención, si bien se contemplaban amplias modulaciones a este deber legal (art. 18).

(3). Posteriormente, por Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas. Sobre las potencialidades de la BDNS, R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2023).

(4). Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, X Legislatura, Comisiones, 2013, núm. 290.

(5). Como han señalado P. MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS; N. SIMELIO SOLÀ; RODRÍGUEZ V. BREIJO (2018: 65), si bien las entidades no lucrativas han gozado tradicionalmente de una buena aceptación por parte de la ciudadanía, es precisamente la falta de transparencia de las organizaciones sociales lo que ha permitido la proliferación de casos de corrupción o mala gestión que están en la base de un descenso de la credibilidad social de la que antes gozaban estas entidades.

(6). Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, X Legislatura, Pleno y Diputación permanente, núm. 117, 30 de mayo de 2013.

(7). La redacción del precepto coincide inicialmente con la enmienda formulada por el Grupo Parlamentario Socialista (núm. 447) y el Grupo Parlamentario Catalán (núm. 384), si bien el mínimo fijado por la ponencia era de 3000 €. Por su parte, el Grupo Parlamentario Vasco y el Grupo Parlamentario Popular presentaron enmiendas idénticas (núm. 265 y 513), salvo por elevar el porcentaje de ingresos a un 50%. BOCG, Congreso, Serie A Núm. 19-3 2 de julio de 2013, pp. 139, 238 y 266. Asimismo, el Grupo Parlamentario Catalán sugirió ampliar el límite inicial de los 3.000 a las entidades sin ánimo de lucro, <<para que no tuvieran que destinar el poco presupuesto que tienen en ocasiones a obligaciones burocráticas>>. DSCD, Pleno y Diputación Permanente, núm. 136, 12 de septiembre de 2013, p. 36. Y así en el Senado se elevó a los definitivos 5.000 €. Para conocer las posturas de los distintos grupos políticos y comparecientes sobre este punto, véase C. BARRERO RODRÍGUEZ (2014: 87-89).

(8). Cabe también citar como ejemplo lo dispuesto en la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos de Andalucía (ya derogada), según la cual se entendía por <<archivo de uso público>> todos los de competencia autonómica de titularidad pública <<y los de titularidad privada que reciban de los poderes públicos subvenciones o ayudas en cuantía superior a la mitad de su presupuesto ordinario o disfruten de beneficios fiscales>> (art. 11), si bien es cierto es que este precepto tuvo una dudosa eficacia práctica, y finalmente no se recogió en la vigente Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.

(9). M. PEREIRO CÁRCELES (2023b: 201). Tampoco hubo ocasión para que la AEPD se pronunciara sobre el alcance de determinadas obligaciones que afectan al derecho a la protección de datos, como la publicación de las retribuciones de los máximos dirigentes de las entidades privadas.

(10). Interpretada al pie de la letra, lo que admite la LTAIBG (art. 5.2) es ampliar el contenido de las obligaciones de publicidad activa ordenadas en el Capítulo II, mientras que algunas leyes autonómicas han ido más allá al ampliar el ámbito subjetivo de los sujetos obligados (Capítulo I), pero lo cierto es que, a falta de una exclusión clara por parte de la ley básica, es una opción legítima de las Comunidades Autónomas en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo. Otra cosa es la conveniencia o no de bajar los umbrales, ya de por sí reducidos, de la LTAIBG.

(11). Así, R. RUBIO NÚÑEZ y M. A. GONZALO ROZAS (2017: 403); M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 63).

(12). Por ej., la propia LPAC (art. 14) impone a todas las personas jurídicas el deber de relacionarse con las Administraciones públicas por medio electrónicos, en este caso, tal vez pensando en la necesidad estructural de actuación mediante representante. Pero en otros casos no es fácil adivinar el motivo, como sucede con la enorme diferencia de las sanciones económicas por las mismas infracciones a personas físicas y jurídicas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (art. 65.1). Sin embargo, debe recordarse que la STC 156/2021, de 16 de septiembre, declaró inconstitucional el inciso “persona física” <<que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión>> del art. 2.2 Real Decreto-Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, por no haber incluido en su ámbito de aplicación a personas jurídicas cuando actúan sin ánimo de lucro desde una posición equiparable a la de cualquier consumidor. Para el Tribunal Constitucional tal discriminación constituye una directa vulneración del principio de igualdad en la ley consagrado por el art. 14 CE, pues la diferencia de trato que se establece no obedece a ninguna razón objetivamente justificada, relacionada con la propia esencia, fundamento o finalidad de la regulación contenida en el Real Decreto-ley (F. J. 8).

(13). Con todo, debe recordarse que cuando la propia LTAIBG –art. 8.c)- obliga a las Administraciones públicas a dar publicidad de las ayudas, incluye a los beneficiarios sin distinción. Y en cumplimiento del Derecho UE, p. ej., en el caso de las ayudas a la PAC, se exige la publicación del nombre y apellidos del beneficiario (salvo que han percibido en el ejercicio una cantidad igual o menor de 1.250 euros).

(14). Así, CTBG, Criterio interpretativo 3/2019, p. 64, considera que la interpretación más segura de la norma del aptdo. b) del art. 3 de la LTAIBG es la de considerarlo restringido exclusivamente a las personas jurídicas, excluyendo los supuestos de empresas individuales. Por su parte, C. BARRERO RODRÍGUEZ (2014: 91) señaló que se trata de una discriminación carente de justificación alguna. Como contrapunto, cabe señalar que la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, obliga a disponer de canal interno a las <<personas físicas o jurídicas del sector privado>> que tengan contratados cincuenta o más trabajadores –art. 10.1-.

(15). Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (art. 3).

(16). P. ej., el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios de 2007 se refiere a entidades sin personalidad jurídica (art. 3).

(17). La propia LPAC [art. 3.c)] dio carta de naturaleza a la expresión <<entidades sin personalidad jurídica>> como sujetos con capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, y cita a los grupos de afectados, las uniones y los patrimonios independientes o autónomos, <<Cuando la Ley así lo declare expresamente>>, función que cumpliría la LGS.

(18). El problema es que, si ya es difícil, como se verá, identificar las entidades con personalidad jurídica sujetas a la ley, esta circunstancia se agrava más en estos otros casos (así, p. ej., las comunidades de bienes no están obligadas a inscribirse en el Registro Mercantil).

(19). Así, p. ej., la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, declara como actividades de interés general aquellas que contribuyan en cada uno de los ámbitos de actuación del voluntariado a que hace

referencia el artículo 6 a mejorar la calidad de vida de las personas y de la sociedad en general y a proteger y conservar el entorno (art. 3.2). O la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, formula un conjunto abierto de fines de interés general (art. 3.1), de acuerdo con la exigencia contenida en la propia Constitución (art. 34). O, en el campo de los servicios económicos, la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, declara que el servicio de comunicación audiovisual televisivo es un servicio de interés general (art. 16.1),

(20). La Ley 2/2015 de la Comunidad Valenciana –art. 3.3- establecía que las personas físicas que desarrollen actividades económicas o profesionales para las que hayan percibido, durante el período de un año, ayudas o subvenciones de la administración autonómica, por importe superior a 10.000 euros, deberán dar la adecuada publicidad al carácter público de la financiación de la actividad, inversión o actuación objeto de subvención en las condiciones que se establezcan en las bases reguladoras, convenios o instrumentos que regulen la concesión.

(21). En todo caso, lo cierto es que la obligación de la Ley 2/2015 tenía más carácter de propaganda de la Administración benefactora que de verdadera transparencia.

(22). Ley 1/2014 Andalucía –art. 5.2-; Ley 8/2015 de Aragón –art. 8.1.b)-.

(23). En este sentido, M. PEREIRO CÁRCELES (2023b: 217). Además, la Ley 1/2018 Cantabria (art. 5.2) se refiere, también de modo innecesario, a las <<entidades privadas y a las entidades de iniciativa social>>, como si las segundas no formaran parte de las entidades privadas.

(24). El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, precisa que, en ningún caso se entiende comprendida en este supuesto la percepción de fondos públicos por una persona física con motivo de sus circunstancias personales de especial vulnerabilidad social (art. 8.1).

(25). El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, prevé que el título jurídico que establezca la percepción de fondos públicos, debe indicar, de manera detallada, las obligaciones específicas de suministro de información, el mecanismo para el envío de la información, el plazo para que la persona física o jurídica facilite la información, los mecanismos de control y seguimiento y las consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico (art. 8.2).

(26). Como es sabido, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, modificó el artículo 20 de la LGS, para contemplar la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas a partir del contenido recogido en la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Hasta el 31 de diciembre de 2015 la BDNS fue suministrando información de las subvenciones concedidas por el sector público estatal en los términos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, a partir de 2016, también se publican las subvenciones y ayudas públicas concedidas por el resto de las Administraciones públicas españolas, integrando en un único punto la información sobre la actividad subvencionadora de todo el sector público.

(27). En este sentido, M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 60) señala que el concepto de “ayudas” que habría que emplear aquí sería más adecuado que se correspondiese con la noción que maneja el Derecho de la Unión Europea, lo que debería incluir a los préstamos y las tomas de participación de capital (p. 62). Sobre los distintos tipos de ayudas públicas, más allá de la subvención en sentido estricto, véase F. TOSCANO GIL (2024), <<Los tipos de ayudas públicas a los 20 años de la Ley General de Subvenciones>>, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 65.

(28). De otra opinión D. AMOEDO (2016: 22) consideró que Ley de Transparencia es sólo aplicable a las empresas privadas que reciban subvenciones o ayudas por parte de la Administración General del Estado.

(29). Sobre el ámbito subjetivo de la LGS, véase E. A. ÁLVAREZ GONZÁLEZ (2023), <<El ámbito subjetivo en la Ley General de Subvenciones: su necesaria revisión a la luz de su vigésimo aniversario>>, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 64. La sujeción de las fundaciones del sector público no es en absoluto una cuestión menor. Pensemos que la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales

del Estado, Disposición Adicional 13<sup>a</sup>, estableció una provisión de fondos para proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de las Confesiones religiosas minoritarias con Acuerdo y aquellas que han obtenido la Declaración de Notorio Arraigo, que se distribuye a través la Fundación Pluralismo y Convivencia, que es precisamente una fundación del sector público estatal. Véanse sobre esta cuestión, J. GONZÁLEZ AYESTA (2019) y J.M. DÍAZ CLAVARRO (2020).

(30). Este cambio de denominación se reflejó finalmente en la propia LGS (art. 20.8), mediante la Ley 31/2022, de 23 de diciembre.

(31). Los representantes de CC OO y UGT cuando fueron llamados por la Comisión Constitucional del Congreso para dar cuenta de su visión de la ley (secretario de Estudios de CC OO, Rodolfo Benito, y el secretario de Participación Sindical e Institucional de UGT, Frederic Monell) pretendieron diferenciar la <<financiación ordinaria>> de las subvenciones públicas que obtienen para programas concretos. “Eso no es financiación, sino partidas finalistas para cursos o programas tasados”, reiteraron en su intervención. DSCD, Comisiones, núm. 336, 6 de junio de 2013.

(32). CTBG, Criterio interpretativo 3/2019, p. 67.

(33). La Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos el 20 de septiembre de 2016, que contemplaba una reforma de la LTAIBG, propuso reducir la cuantía de 100.000 a 60.000 € y el porcentaje de un 40 a un 30%. BOCG, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B, núm. 33-1, 23 de septiembre de 2016.

(34). Ley 1/2014 Andalucía –art. 5.1-; Ley 19/2014 Cataluña –art. 3.4-; Ley 12/2015 R. Murcia –art. 6.1-. Por su parte, la Ley 3/2014 La Rioja y Ley 3/2015 de Castilla y León no ordenan esta cuestión.

(35). Así lo señaló C. BARRERO RODRÍGUEZ (2014: 91), y se expresaba el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018. En el mismo sentido, CTBG, Criterio interpretativo 3/2019, p. 67.

(36). Ley 10/2019 C. Madrid (art. 3.1); Ley C. Valenciana 1/2022 (art. 4.1). La Ley 12/2014 de Canarias diferencia entre las ayudas que se concedan por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias o de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la misma, en cuyo caso baja el umbral a los 60.000 euros –art. 3.1.b)-, y las ayudas que se concedan por parte de los Cabildos y los Ayuntamientos canarios, o de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de los mismos, en cuyo caso se mantiene el umbral de la Ley estatal. La Ley 1/2018 de Cantabria incluye a las entidades privadas y las entidades de iniciativa social que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 25.000 euros. La Ley Foral 5/2018 (art. 3.c) se refiere a las entidades privadas que perciban, durante el periodo de un año, ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 20.000 euros. Y la Ley 8/2018 de Asturias baja el umbral a los 18.000 euros (art 2.2). 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 2021 (art. 3), bajaba el umbral absoluto a 50.000 €. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 23 de noviembre de 2021.

(37). P. ej., en Italia se someten a las obligaciones de publicidad activa a las entidades privadas con un presupuesto superior a 500.000 € y que, además, <<esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici>> (art. 2-bis 3 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, aggionato D.Lgs 97-2026).

(38). Ley 10/2019 C. Madrid (art. 3.1). Ley 12/2014 de Canarias –art. 3.1.b)- se refiere a las entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones que representen al menos el 30% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros. En otras ocasiones, las combinaciones de cuantía y porcentaje pueden dar lugar a resultados diversos. Así, la Ley Foral 5/2018 (art. 3.c) se refiere a las entidades privadas que perciban, durante el periodo de un año, ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 20.000 euros, o cuando las ayudas o subvenciones percibidas representen al menos el 20% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros. La

Ley 8/2018 de Asturias impone la sujeción a las entidades cuando al menos el 30 por 100 del total de sus ingresos anuales tenga carácter de ayuda o subvención de dichos sujetos, siempre que alcance un mínimo de 1.500 euros (art. 2.2). Por su parte, la Ley 1/2018 de Cantabria mantiene las referencias de la Ley estatal.

(39). La Ley 8/2015 de Aragón –art. 8.1.c)- exige que las aportaciones de las Administraciones públicas aragonesas alcancen como mínimo 25.000 euros.

(40). BOE 23 de octubre de 2023.

(41). Sobre esta cuestión M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 79).

(42). S. FERNANDEZ RAMOS (2024: 43).

(43). Así lo ha declarado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, criterio interpretativo de 11-5-2015. Así, D. AMOEDO (2016: 3). Véanse las consideraciones sobre esta opción del legislador que formula C. BARRERO RODRÍGUEZ (2014: 92), apuntando la inadecuación del procedimiento de ejercicio del derecho para estas entidades privadas.

(44). M. PEREIRO CÁRCELES (2023b: 219).

(45). A título de ejemplo, la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, establece de forma reiterada que todos los contenidos incluidos en la misma son de aplicación a los sujetos previstos en el artículo 4.1 de la Ley (equivalente al art. 2.1 LTAIBG), y declara que a las entidades privadas deben cumplir las obligaciones de publicidad establecidas en la legislación básica estatal (art. 5.1). La excepción la representa el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, el cual define de modo específico las obligaciones de publicidad activa (si bien debe señalarse que es una norma anterior a la LTAIBG).

(46). El Informe de Transparencia Internacional, <<Ley de Transparencia y grandes empresas en España. Análisis de la implementación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en 43 grandes empresas españolas (2017-2018)>>, 2018, p. 47, ya señalaba que el concepto “normativa que les es de aplicación”, no queda claro si la misma se refiere, para el caso de las empresas privadas, a las normas internas de la empresa o a las regulaciones generales que deben atender las empresas. M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 107) es partidario de entender que debe publicarse la normativa más relevante que afecte a la entidad, si bien admite la incertidumbre de esta delimitación.

(47). Así, la Ley Foral 5/2018 obliga expresamente a las entidades privadas a publicar la información sobre la composición de los órganos de gobierno, administración y dirección, relación de los cargos y su régimen de dedicación (art. 12.4).

(48). En este sentido, M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 110).

(49). Enmiendas núm. 462 del Grupo Parlamentario Socialista y núm. 521 del Grupo Parlamentario Popular. BOCG, Congreso, Serie A Núm. 19-3 2 de julio de 2013, pp. 243 y 270.

(50). Por su parte, el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018 añade que, respecto a los contratos celebrados con una Administración Pública deberá indicarse su objeto, duración, importe de licitación y adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, así como las modificaciones del contrato. Y sobre las subvenciones y ayudas públicas concedidas por las Administraciones Públicas, indicación de su importe, objetivo o finalidad y administraciones públicas concedentes.

(51). Paradoja que señala M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 114).

(52). El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, de Cataluña (art. 10.1) añade la obligación de publicar la información siguiente: <<El órgano responsable de la entidad en materia de contratación, con indicación de la denominación exacta, el teléfono profesional y las direcciones postal y electrónica, así como la relación de los contratos suscritos los últimos

cinco años con las administraciones públicas que incluya la determinación del objeto del contrato y el importe de licitación y adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, la duración, las modificaciones y las prórrogas, y, si procede, las instrucciones aprobadas en materia de contratación>>.

(53). En este sentido, M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 116).

(54). Así, M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 123).

(55). El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, de Cataluña (art. 10.1) añade la obligación de publicar la información siguiente: La relación de los convenios suscritos con las administraciones públicas en los últimos cinco años, que incluya la fecha de suscripción, las partes firmantes, el objeto, los derechos y las obligaciones que generen y el periodo de vigencia, así como las eventuales modificaciones de cualquiera de estos datos y la fecha y forma en que las modificaciones se hayan producido, y la información que se refiere al cumplimiento y ejecución de los convenios.

(56). Así lo señala M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 121). Debe, además, precisarse que la terminación convencional, en caso de utilizarse, no sería propiamente un convenio.

(57). El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, de Cataluña (art. 10.1) añade la obligación de publicar la información siguiente: <<La relación de las subvenciones y las ayudas públicas recibidas de las administraciones públicas en los últimos cinco años, que incluya el importe, objeto y personas beneficiarias de las subvenciones y ayudas públicas otorgadas y la información relativa a su control financiero, justificación y rendición de cuentas>>.

(58). M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 137) considera que el hecho de que las resoluciones de compatibilidad solo puedan ser emitidas por entidades públicas no impide que las entidades privadas en las que presten servicio los empleados y cargos públicos puedan hacer público su contenido, si bien reconoce que se trata de una duplicidad.

(59). Como bien reflexiona M. VILLORIA (2014), no parece ser de interés público el uso que la entidad privada haga del resto de su presupuesto que no procede de ayudas o subvenciones públicas. Sí en cambio interesa saber si los fondos públicos recibidos se han usado de manera conforme a los requisitos de la subvención, pero para eso está la siguiente obligación. Por su parte, el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018 se refería a la información económico-presupuestaria que permita reflejar adecuadamente el destino dado a los fondos públicos recibidos.

(60). Así, cabe recordar que la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, establece que las cuentas anuales de las fundaciones deben depositarse en el Registro de Fundaciones, y <<Cualquier persona podrá obtener información de los documentos depositados>> (art. 25). Por su parte, las asociaciones declaradas de utilidad pública están obligadas a la rendición anual de cuentas, que en caso de conformidad son depositadas en el registro de asociaciones, a efectos de constancia y publicidad (arts. 5 y 6 Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública), pero esta obligación no es aplicable al resto de las asociaciones. Asimismo, de acuerdo con el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil, los administradores de sociedades anónimas, de responsabilidad limitada, comanditarias por acciones y de garantía recíproca, fondos de pensiones y, en general, cualesquiera otros empresarios que en virtud de disposiciones vigentes vengán obligados a dar publicidad a sus cuentas anuales presentarán éstas para su depósito en el Registro Mercantil de su domicilio, dentro del mes siguiente a su aprobación (art. 365.1), y la publicidad de las cuentas anuales y documentos complementarios depositados en el Registro Mercantil se hará efectiva por medio de certificación expedida por el Registrador o por medio de copia de los documentos depositados, a solicitud de cualquier persona (art. 369). Con todo, no puede pasarse por alto el viejo artículo 32 del Código de Comercio, sobre el secreto de la contabilidad, cuyo apartado 1 establece: <<1. La contabilidad de los empresarios es secreta, sin perjuicio de lo que se derive de lo dispuesto en las Leyes>>.

(61). D. CERDÁN (2023:10).

(62). En la tramitación parlamentaria se propuso extender expresamente la publicidad de las retribuciones a



los miembros de los órganos de dirección de estas entidades. Enmienda núm. 459 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso. BOCG, Congreso, Serie A Núm. 19-3 2 de julio de 2013, p. 242. El precedente inmediato de esta obligación se encuentra en la disposición adicional novena de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto, según la cual en las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones públicas que superen los importes que se establezcan reglamentariamente se impondrá a los beneficiarios de las mismas la obligación de comunicar a la Administración Pública la información sobre las retribuciones por todos los conceptos de los miembros de sus órganos de gobierno, de administración y de dirección y sus cuentas anuales, para que ésta pueda hacerlas públicas. Previsión que fue desarrollada por el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

(63). Criterio Interpretativo número 3, de 11 de mayo de 2015.

(64). Comisionado para la Transparencia de Canarias, Criterio Interpretativo 1/2015. En cambio, el Consejo de Transparencia y PD de Andalucía no exige esta obligación en sus evaluaciones. Véanse tanto el Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2019-2021, como el sucesivo 2023-2024.

(65). La CEOE (en las alegaciones a la consulta pública del borrador de Real Decreto de desarrollo de la Ley de julio de 2017) defendió que esta información no solo carece de cualquier relevancia en la gestión de los fondos públicos, sino que "por su propia naturaleza es confidencial y podría suponer conflictos comerciales para las empresas españolas", cuyos competidores, recuerda el informe, podrían conocer fácilmente los sueldos que pagan las empresas españolas por el simple hecho de estar dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia. Por su parte, la Plataforma del Tercer Sector, en el documento informativo <<Preguntas frecuentes sobre Cumplimiento de la ley de transparencia en las Entidades del tercer sector>>, ante la pregunta: ¿Están obligadas las entidades del Tercer Sector a publicar los salarios de los altos cargos o trabajadores?, responde: <<Según la literalidad de la Ley de Transparencia no sería estrictamente obligatorio para las entidades privadas del Tercer Sector publicar dicha información>>.

(66). Así, la Ley 8/2015 de Aragón establece que la obligación de dar publicidad a las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de la entidad y a las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo>> (art. 8.2). Por su parte, la Ley Foral 5/2018 obliga expresamente a las entidades privadas a publicar la información sobre el régimen de dedicación de los cargos, así como las retribuciones brutas y demás compensaciones económicas percibidas por la entidad por cada uno de los cargos, desglosadas por conceptos (art. 12.4).

(67). Ahora bien, es dudosa la aplicación indiscriminada de la parte segunda de la letra f): <<Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo>>.

(68). Véanse las consideraciones de M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 134).

(69). Así, expresamente la exposición de motivos del Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

(70). Es el criterio de Ley 19/2014 Cataluña (art. 3.2), según la cual el mecanismo del suministro de información sirve no solo para obtener información relativa a la percepción de fondos públicos, sino también las retribuciones de sus cargos directivos, siempre y cuando el volumen de negocio de la empresa vinculado a actividades realizadas por cuenta de las Administraciones públicas supere el veinticinco por ciento de su volumen general. Por su parte, el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, exige la concurrencia de dos circunstancias para que sea obligatorio facilitar la información sobre las retribuciones por todos los conceptos de los miembros de sus órganos de gobierno, de administración y de dirección información por los beneficiarios: que los ingresos por subvenciones públicas supongan un porcentaje significativo de los recursos gestionados por la entidad beneficiaria (que se cifran en el 20% del presupuesto o cifra de negocio), y que el importe de la subvención o ayuda supere de forma aislada o acumulada una cuantía mínima (20.000 € anuales).

(71). De acuerdo con el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la

información pública de Cataluña (art. 11), tienen la consideración de cargos directivos y órganos de dirección o administración de personas jurídicas, aquellas personas que cumplan alguna de las condiciones siguientes: a) Sean la máxima persona responsable de dirección o de administración de la entidad. b) Se vinculen con la entidad mediante una relación laboral de carácter especial de personal de alta dirección. c) Ocupen puestos calificados como directivos en los estatutos o normativa específica correspondientes. Por su parte, la Ley 1/2018 Cantabria se refiere, de modo más restrictivo, a los titulares de los órganos de administración o dirección, tales como presidente, secretario general, gerente, tesorero y director técnico (art. 28.6).

(72). Como señala N. BETETOS AGRELO (2023: 245), <<La publicación de la información a que se refiere el artículo 25 de la Ley 2/2023 no es solo una garantía para los denunciantes, sino que, en la mayoría de los casos, será uno de los elementos que condicionen el éxito de estas iniciativas, en la medida en que, primero, deberá darse una adecuada publicidad a las actuaciones denunciadas, al procedimiento que debe seguirse y a las garantías que asisten al informante, para, a continuación, promover que los individuos hagan uso de estos canales para denunciar las conductas ilícitas de las que tengan conocimiento>>.

(73). Así, el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

(74). M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 77) señala que esta duplicidad es una inconsistencia, pues es difícilmente justificable que los costes de la puesta en marcha de las obligaciones de publicidad activa sean replicados por los dos intervinientes, del sector público y privado, lo que le lleva a poner en duda la propia configuración de la transparencia de las entidades privadas que perciben fondos públicos.

(75). Así, borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018.

(76). CTBG, Criterio interpretativo 3/2019, p. 68, donde se dice que la Ley se refiere a las ayudas y subvenciones efectivamente percibidas por la entidad en el espacio de un año, no a aquéllas a las que hubiera concurrido o que se le hubieran otorgado o concedido en dicho período. En cambio, el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTBG de febrero de 2018, de modo erróneo, se refiere a la fecha de concesión de la ayuda o subvención.

(77). Así, CTBG, Criterio interpretativo 3/2019, p. 69, indica que, en caso de subvenciones o ayudas de pago fraccionado o aplazado, para el cálculo del importe de las ayudas percibidas por la entidad, únicamente deberán computarse las cuotas o plazos efectivamente abonados. En cambio, el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, de Cataluña (art. 9.6) prevé que excepcionalmente, en el caso de subvenciones o ayudas públicas de carácter plurianual, se entiende que son percibidas en el momento de su concesión, de tal forma que las obligaciones de transparencia exigibles a las entidades privadas beneficiarias se deben cumplir respecto de todas las anualidades.

(78). Así expresamente el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018. Igualmente, el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León de 2021 (art. 3). Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 23 de noviembre de 2021.

(79). Y añade el Criterio 3/2019: <<Es más: si el importe de la ayuda percibida, sea cual sea su origen, supera el del umbral mínimo establecido en la Ley, la entidad perceptora quedará automáticamente comprendida en el ámbito de aplicación del Título I aún cuando no hubiera transcurrido ni un solo mes desde la percepción de la subvención o ayuda, y estará obligada a publicar proactivamente los datos de la misma y los demás que le correspondan de acuerdo con los arts. 6, 6 bis, 7 y 8>>.

(80). Así, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece que se entenderá por periodo de un año el ejercicio económico inmediatamente anterior a la fecha en la que haya de publicarse la información (art. 3.1), criterio ratificado por la Ley 1/2022 C. Valenciana: <<Las entidades recogidas en el apartado 1.b tendrán que publicar la información a partir del año siguiente a aquel en el que se hayan superado los umbrales establecidos>> (art. 3.3). En esta línea, las instrucciones de la Diputación Foral de Bizkaia.

(81). El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, de Cataluña (art. 9.5) ordena que las entidades privadas beneficiarias de subvenciones o ayudas públicas deben publicar la información exigible en el momento en el que, de acuerdo con lo que establece la normativa sectorial que las afecta, deban presentar sus cuentas generales correspondientes al ejercicio en que se superan los umbrales previstos en la norma.

(82). En el mismo sentido, Ley 1/2022 C. Valenciana (art. 3.3). Por su parte, el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, de Cataluña (art. 9.5) ordena que la información se debe mantener publicada, como mínimo, durante cinco años desde el momento de su difusión. En cambio, el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, establece que información será accesible durante 1 año desde su publicación, con el límite de 15 meses desde su entrada en el órgano gestor de la información (art. 9).

(83). CTBG, criterio interpretativo de 11-5-2015.

(84). El texto tiene origen en la enmienda núm. 166 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado, que proponía exceptuar del deber de publicidad activa a aquellas entidades sin ánimo de lucro con un presupuesto inferior a 60.000 euros y que persigan exclusivamente finalidades de interés social o cultural. BOCG, Senado, núm. 248, 11 de octubre de 2013.

(85). La Ley 19/2014 de Cataluña (disposición adicional 7ª) va más allá al disponer que el titular del departamento competente en materia de justicia debe determinar por resolución, en el plazo de seis meses, las obligaciones de transparencia establecidas por la presente ley que las fundaciones y asociaciones ya están cumpliendo en virtud de su legislación específica. Dicha información debe incorporarse en el Portal de la Transparencia, y las fundaciones y asociaciones solamente tienen la obligación de hacer constar que esta información puede consultarse en él.

(86). Tratando de subsanar esta exclusión, el Borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de 2018 contemplaba un supuesto similar para las pequeñas y medianas empresas, de acuerdo con el cual se entenderá cumplida su obligación de publicar información a la que se refieren las letras a) a c) del artículo 8.1 de la LTAIBG, cuando ésta se encuentre recogida en el Portal de la Transparencia.

(87). Y, en tal sentido, el artículo 20.8.c) LGS establece que la BDNS publicará: <<La información que publiquen las entidades sin ánimo de lucro utilizando la BDNS como medio electrónico previsto en el segundo párrafo del artículo 5.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en los términos que reglamentariamente se establezcan>>.

(88). Este precepto está también tomado del Borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de 2018.

(89). Así, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece que el cumplimiento de estas obligaciones podrá realizarse, en su caso, utilizando los medios electrónicos de la organización, asociación o agrupación a la que pudieran pertenecer. En caso de que no dispongan de página web, durante el periodo de justificación de la ayuda concedida deberá comunicarse esta circunstancia a la entidad concedente para que dé publicidad a través del portal web correspondiente (art. 3.3).

(90). La Ley 1/2022 C. Valenciana (disposición adicional segunda) ordena a la administración de la Generalitat a adoptar medidas de apoyo para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de esta ley por las entidades privadas para las que la ley establece obligaciones de transparencia vinculadas a la percepción de fondos públicos, especialmente para las pymes para ser las que fundamentan la estructura económica valenciana y las que disponen de menos recursos. En este sentido, se elaborarán guías o protocolos, y en las convocatorias de subvenciones o los convenios suscritos se preverán medidas específicas que faciliten el acceso a los medios necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones.

(91). Ley 12/2014 R. Murcia (art. 6.1); Ley 10/2019 C. Madrid (art. 3.1).

(92). El precedente inmediato se encuentra en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto, que dispuso lo siguiente: <<En las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones públicas que superen los importes que se establezcan reglamentariamente se impondrá a los beneficiarios de las mismas la obligación de comunicar a la Administración Pública la información sobre las retribuciones por todos los conceptos de los miembros de sus órganos de gobierno, de administración y de dirección y sus cuentas anuales, para que ésta pueda hacerlas públicas (disposición adicional novena).

(93). El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, de la Generalidad de Cataluña, precisa que se entiende por fondos públicos cualquier forma de aportación de fondos públicos sin contraprestación directa, provenientes de cualquier administración pública, siempre que tengan carácter corriente, sean destinados a financiar gastos de funcionamiento de la persona receptora y se consignen en el capítulo 4 del presupuesto de gasto. En ningún caso se entiende comprendida en este supuesto la percepción de fondos públicos por una persona física con motivo de sus circunstancias personales de especial vulnerabilidad social (art. 8.1).

(94). Ley 12/2014 R. Murcia –art. 7.2-; Ley 1/2016 Galicia –art. 4.2-; Ley 1/2018 Cantabria –art. 6.2 -; Ley Foral 5/2018 –art. 12.4-; Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 5.1-.

(95). Se discrepa así de la interpretación de M. PEREIRO CÁRCELES (2023a: 82).

(96). S. FERNANDEZ RAMOS (2024: 43). En este sentido, el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León de 2021 (art. 3), preveía que las entidades privadas receptoras de ayudas públicas estarían <<también obligadas al suministro de información relativa a la ayuda, subvención u otras entregas dinerarias de análoga naturaleza de que se trate, que sea necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, acceso a la información pública y reutilización por parte de los sujetos enumerados en el artículo 2>>.

(97). Es el modelo del Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra. De acuerdo con esta norma (art. 9), la entidad beneficiaria debe facilitar la información a la Administración concedente, la cual será publicada en la página web del Portal de Gobierno Abierto de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. De acuerdo con la Consulta C 02/2029 del Consejo de Transparencia de Navarra, el Decreto Foral 59/2013 sigue vigente en lo no opuesto a la Ley Foral 5/2018.

(98). Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, Recomendación 1/2023, de 17 de marzo, sobre “Las bases reguladoras de concesión de ayudas y subvenciones públicas: Transparencia en obligaciones informativas de las entidades subvencionadas” (Boletín Oficial de Canarias de 5 de abril de 2023), donde se indican la excepción de las convocatorias de subvenciones realizadas por la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

(99). Ley 19/2014 Cataluña (art. 15.2); Ley 8/2015 Aragón (art. 8.2); Ley Foral 5/2018 (art. 12.4); Ley 1/2022 C. Valenciana (art. 3.4). 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 2021 (art. 3), preveía que las obligaciones de publicidad se concretarán en las bases reguladoras de ayudas o subvenciones, o en la resolución de concesión directa, indicando la forma y plazos en que deberán cumplirse y los efectos previstos en caso de incumplimiento. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 23 de noviembre de 2021. Y, de modo similar, se expresa el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, de Cataluña (art. 9.4).

(100). Ley 12/2014 R. Murcia –art. 7.2-; Ley 1/2016 Galicia –art. 4.2-; Ley 1/2018 Cantabria –art. 6.2 -; Ley Foral 5/2018 –art. 12.4-; Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 5.1-. Y, de modo similar, según la Ley 1/2018 Cantabria –art. 28.6-, las bases reguladoras, las resoluciones de concesión o los convenios que instrumenten la concesión de subvenciones o ayudas públicas, deberán incluir la obligación de comunicar por las personas jurídicas beneficiarias de subvenciones o ayudas públicas por importe mínimo de 10.000 euros, las retribuciones anuales e indemnizaciones de los titulares de los órganos de administración o dirección, tales como presidente, secretario general, gerente, tesorero y director técnico, al efecto de hacerlas públicas. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la revocación de las ayudas o subvenciones y, en su caso, el reintegro de las cantidades percibidas.

(101). En este sentido se expresó el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el Informe Final respecto al Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2019-2021, p. 40. Asimismo, esta es la finalidad de la Recomendación 1/2023, de 17 de marzo, del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias.

(102). Así, expresamente, Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 5.1-.

(103). Contestación de 24 de febrero de 2016.

(104). Además, el art. 38.2 atribuye al Presidente del CTBG la función de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, eso sí, <<de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de esta ley>>.

(105). Contestación de 24 de febrero de 2016.

(106). 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.

(107). 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.

(108). 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.

(109). En la praxis del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía los requerimientos suelen ser de oficio, tras la ejecución del plan de control e inspección, en cuyo caso se concede a la entidad un plazo en el que formular las alegaciones que se estimen oportunas. Véase, Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2019-2021. Por lo demás, son escasas las denuncias a entidades privadas por incumplimiento de obligaciones de publicidad activa (en algún caso que afecta a partidos políticos).

(110). Así, Ley Foral 5/2018 (arts. 64.1 y 69.4) respecto al Consejo de Transparencia de Navarra.

(111). Con todo, tampoco consta que se ejerza esta función, pues las actuaciones del Consejo de Transparencia de Aragón hasta la fecha se centran en la emisión de resoluciones en materia de acceso y de

los informes a consultas y proyectos normativos.

(112). Asimismo, la Ley 12/2024 Canarias (art. 64) añade que tanto los organismos y entidades que se relacionan en el artículo 2.1 como en el artículo 3 (entidades privadas) deberán facilitarle al comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública la información que les solicite y prestarle la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones. 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). No obstante, no constan en las sucesivas memorias de la institución datos de requerimientos de subsanación, tal vez debido al sistema seguido basado en la autoevaluación de los sujetos obligados.

(113). En todo caso, aún no se disponen datos del Consejo Regional de la Transparencia y Buen Gobierno de Castilla- La Mancha, pues entró en funcionamiento en octubre de 2023.

(114). Pero incluso en este ámbito, como ha reconocido el propio Comisionado para la Transparencia: <<El Comisionado de Transparencia tiene unas facultades tan limitadas en esta materia que 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>> (Memoria correspondiente a 2022, p. 103).

(115). En este ámbito, la metodología utilizada por el Comisionado de Transparencia para llevar a cabo la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa ha consistido en el envío de diversos cuestionarios de autoevaluación sobre el cumplimiento de los deberes de publicidad activa, pero debe precisarse que el Comisionado se ha mantenido en el ámbito del art. 13.2 a de la Ley 3/2015 Castilla y León, por lo que los cuestionarios se han dirigido a entidades del sector público. Memoria 2022, pp. 106-107. En definitiva, no se ha evaluado hasta la fecha el grado de cumplimiento de la ley por las entidades privadas.

(116). Tales requerimientos sí estaban previstos en la Ley 10/2019 C. Madrid en sede de régimen sancionador, pero el régimen sancionador fue suprimido por completo por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre.

(117). 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 (art. 13.2).

(118). Sin embargo, la posibilidad de imponer multas coercitivas por parte del Consejo Valenciano de Transparencia se contempla exclusivamente en relación con el incumplimiento de las resoluciones de reclamaciones en materia de ejercicio del derecho de acceso (art. 38.6 Ley 1/2022).

(119). Función respaldada por la obligación legal de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley de colaborar con el Consejo Valenciano de Transparencia para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia (disposición adicional sexta).

(120). Así, en la Memoria correspondiente a 2023 del Consejo, p. 49, en el apartado de evaluación del grado de aplicación de la ley, puede leerse lo siguiente: <<La Ley de Transparencia atribuye en su artículo 48 al Consejo las funciones de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa contenidas en esta ley (apartado 4) y evaluar su grado de aplicación y cumplimiento (apartado 9): ello supondría tener que comprobar más de 100 ítems de indicadores de los más de quinientos municipios de la Comunitat Valenciana y demás entes de la administración local, además de los correspondientes a la Administración del Consell, Sector Público Instrumental de la Generalitat y Universidades públicas valencianas, lo que resulta absolutamente imposible de cumplir dados los medios de los que dispone el Consejo, como se ha venido reflejando en esta y en anteriores memorias>>. Obsérvese que ni siquiera se mencionan a las entidades privadas como objeto de evaluación.

(121). Con todo, de las Memorias de la institución no se desprende que se efectúe una evaluación de oficio. Véase, p. ej., el Informe anual 2021 de la Valdedora do Pobo.

(122). Tampoco parece inferirse de las Memorias de la institución que se efectúe una evaluación de oficio. Véase el documento, <<Balance sobre la situación de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información en Navarra en el año 2022>>.

(123). El Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia ha padecido, debido a la escasez de medios, serias dificultades para cumplir su función de evaluación del cumplimiento de la Ley. Con todo, cuando se ha realizado la evaluación, esta no ha alcanzado a las entidades privadas. Véase el Informe definitivo sobre el Índice de Transparencia de la Región de Murcia (IT-Región de Murcia) del año 2020, basado en una aplicación informática y en el auto informe de los sujetos obligados, de modo similar a Canarias.

(124). El Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León de 2021 (art. 50) atribuía también esta potestad al órgano independiente.

(125). La Ley 1/2014 Andalucía establece: <<La Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía velará por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los títulos II y III de la presente ley en todo aquello que sea aplicable a la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales>> (art. 41.4). Por lo que es claro que la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía carece de competencia para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades privadas. Esta idea se refuerza por la Ley 1/2014 Andalucía al atribuir al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía la competencia de supervisión <<Sin perjuicio del control interno que establezca cada entidad o Administración de acuerdo con sus propias normas organizativas>> (art. 23).

(126). Dictamen nº: 707/2012, de 19 de julio de 2012.

(127). En este sentido, buena parte de las leyes autonómicas, p. ej., Ley 1/2014 de Andalucía –arts. 52 y 54-, y Ley 2/2015 de la Comunidad Valenciana –arts. 31 y 32-, diferencian entre infracciones de carácter disciplinario e infracciones imputables a las entidades de naturaleza privada.

(128). Contestación del CTBG a la consulta formulada por Transparencia Internacional de 24 de febrero de 2016.

(129). La Ley 8/2015 de Aragón –art. 41.3- se limita a reproducir el criterio de LTAIBG, al disponer que el incumplimiento reiterado de las obligaciones de transparencia para los sujetos comprendidos en el artículo 4 tendrá la consideración de infracción grave, a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora. No obstante, esta Ley 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-. Por su parte, la Ley 1/2016 de Galicia –art. 55.2- recoge el precepto de la LTAIBG (se considera infracción grave en materia disciplinaria 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.

(130). 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 –art. 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.

(131). 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 –art. 69.2-, lo califica de infracción grave.

(132). 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 –art. 69.1-, 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 período 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.

(133). 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 de la Comunidad Valenciana –art. 69.2-, lo califica de falta grave; Ley 1/2018 Cantabria –art. 45.2- exige que se trate de un incumplimiento de forma relevante.

(134). Ley 8/2015 de Aragón –art. 41.5-. En otras leyes autonómicas se contempla como sanción principal o accesoria: Ley 1/2014 de 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-.

(135). Ley 1/2014 de Andalucía –art. 58.3-; Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 75.3-.

(136). Ley 1/2018 Cantabria –art. 51.2-; Ley Foral 5/2018 –art. 61.3-, que añade que cuando las subvenciones o ayudas públicas procedan de distintos departamentos, será competente el titular del departamento que haya otorgado la de mayor cuantía.

(137). Ley 1/2014 Andalucía –art. 57.2-, Ley 12/2014 R. Murcia –art. 38.4-, Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 74.3- (como antes la derogada Ley 2/2015 C. Valenciana -art. 36.3-); Ley Foral 5/2028 (art. 60.4).

(138). Ley 1/2014 Andalucía –art. 57.2-, Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 74.3- (como antes la derogada Ley 2/2015 C. Valenciana -art. 36.3-), Ley 1/2018 Cantabria –art. 50.3-. La Ley Foral 5/2028 dispone que el órgano competente solo podrá rechazar la incoación por acto expreso y motivado que deberá notificar al Consejo (art. 60.4).

(139). Como singularidad, la Ley 1/2022 C. 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>>.

(140). Así, M. A. BLANES CLIMENT (2016: 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).

(141). P. ej., el Consejo Valenciano de Transparencia ha reconocido que durante el año 2023 no se han adoptado acuerdos para instar la incoación de procedimiento sancionador por incumplimientos reiterados de las leyes de transparencia. Memoria anual 2023, p. 47.

(142). Hasta el 31 de diciembre de 2015 la BDNS fue suministrando información de las subvenciones concedidas por el sector público estatal en los términos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, a partir de 2016, también se publican las subvenciones y ayudas públicas concedidas por el resto de las Administraciones públicas españolas, integrando en un único punto la información sobre la actividad subvencionadora de todo el sector público.

(143). Transparencia Internacional, <<Ley de Transparencia y grandes empresas en España. Análisis de la implementación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en 43 grandes empresas españolas (2017-2018)>>, 2019, nota pie de p. 18. Ya antes el CTBG había reconocido que desconocía los datos en la Memoria anual correspondiente a 2016, p. 14.

(144). Apartado 2.4.1 Buenas prácticas en materia económico-presupuestaria. Ministerio de Hacienda. En la justificación se señalaba: <<La identificación de los sujetos sometidos al deber de transparencia es el punto de partida para poder exigir su cumplimiento. Con esta medida, se da un paso adelante en la concienciación del sector privado acerca de su compromiso con la sociedad. Además, la transparencia de los sujetos privados impulsa el mejor cumplimiento de la transparencia en el sector público>>. De hecho, en el Informe de Transparencia Internacional, <<Ley de Transparencia y grandes empresas en España. Análisis de la implementación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en 43 grandes empresas españolas (2016-2017)>>. 2018. p. 47. va se sugería esta medida de transparencia.



(145). Más de un millar tienen asignadas subvenciones por encima del millón de euros. En el top se encuentran unas 40 entidades con ayudas superiores a 20 millones que llegan hasta los 346 millones que obtiene una empresa de acero radicada en Cataluña (Barna Steel). Entre las que perciben más de un millón de euros figuran todas las grandes empresas imaginables desde las energéticas (por ejemplo, Repsol recibe 13,1 millones) a las automovilísticas (a Ford le llegan 8,9 millones), las cadenas hoteleras (Juliá obtiene 25 millones) o los bancos (Sabadell incorpora 13 millones). Hay que añadir a un enorme grupo de compañías aéreas, editoras, laboratorios farmacéuticos, clubs deportivos (por ejemplo, el Gran Canarias), orquestas, autoescuelas, consultoras, productoras o centros de formación. Y también aparecen empresas relacionadas con la moda (por ejemplo, Marie Claire con 12 millones).

(146). Unas 1.500 entidades reciben más de un millón de euros. En el top se encuentra la Asociación Comisión Católica Española de Migración (95,2 millones) o el Consejo Valenciano de Colegios de Abogados (44,5 millones) y la Fundación per la Universitat Oberta de Catalunya (con 38,6 millones). Hay de todo, comunidades de regantes, asociaciones de circo y de fiestas, orquestas, teatros, federaciones y clubs deportivos (de fútbol hasta de ciclismo, taekwondo o voleibol). Destacan también las ayudas a la Fundación de La Caixa (2,7 millones).

(147). Destacan las ganaderías, granjas, entidades dedicadas a la de formación, como autoescuelas y escuelas infantiles.

(148). Como una empresa del negocio de estaciones de carga eléctrica de vehículos (Ionity) integrada por las principales marcas de coches (15,1 millones).

(149). Ya en el Informe de Transparencia Internacional, <<Ley de Transparencia y grandes empresas en España. Análisis de la implementación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en 43 grandes empresas españolas (2017-2018)>>, 2019, p. 43, se señalaba la conveniencia de que el organismo competente pida las empresas privadas, año a año, una declaración de responsable que defina su porcentaje de ingresos anuales procedentes de dinero público del ejercicio anterior, a fin de saber qué porcentaje de tales ingresos totales proviene de dinero público.

(150). CTBG, Memoria anual correspondiente a 2016, p. 8. Por su parte, la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, prevé que el Ministerio competente elaborará y mantendrá actualizado un inventario de las entidades del Tercer Sector de Acción Social (D. A. 2ª), pero no consta que se haya cumplido este mandato. Así, en respuesta a una pregunta escrita (Congreso, 184/65687, 184/65688, 15/10/2021, formulada por García Rodríguez, Alicia (GP), el Gobierno declaró: <<La puesta en marcha del inventario de entidades del Tercer Sector de Acción Social, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, es un proyecto ambicioso que requiere de numerosos recursos materiales, financieros y humanos. En este sentido, y con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, está prevista la creación de una aplicación informática que, entre otras funcionalidades, podría servir de base para realizar ese inventario al que se refiere la Ley 43/2015. Dada la complejidad del proyecto y el necesario concurso de las CCAA, la creación del Inventario podría demorarse hasta mediados-finales de 2023>>.

(151). Ordenanza tipo de transparencia pública, aprobada por la Junta de Gobierno de la FEMP 28-11-2023 (art. 3.2).

(152). CTBG, Informe de julio de 2023 de evaluación sobre el cumplimiento de la LTBG por parte de las entidades integrantes de las entidades receptoras de subvenciones y ayudas públicas en 2022.

(153). Como Abba Hoteles y el Grupo Abades, ambas del sector de la hostelería; o las aerolíneas Air Europa y Air Nostrum.

(154). Así, como en el plan anterior (2019-2021), el Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2023-2024 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Resolución de 1 de febrero de 2023, BOJA 7-2-2023) anunció que la muestra <<se obtendrá de la información contenida en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, respecto a aquellos beneficiarios de una única ayuda o subvención concedida con cargo al presupuesto de la Administración de la Junta de Andalucía, entidades

locales andaluzas o su respectivo sector público institucional, durante el ejercicio 2022>>. También se excluyeron de la muestra las entidades beneficiarias que estuvieran incluidas en el artículo 3.1 Ley 1/2014 (es decir, los partidos políticos, sindicatos y patronales), y las que fueron seleccionadas en los Planes anteriores. En este plan 2023-2024 las entidades privadas seleccionadas eran beneficiarias de ayudas por un importe entre 1.400.000 € y 4.700.000 €, y se incluyeron tanto entidades sociales (como la Federación de Familiares y Personas con Enfermedad Mental o la Fundación Don Bosco Salesianos) como empresas (como un laboratorio farmacéutico y una empresa azucarera).

(155). En la página 37 del Informe Final respecto al Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2019-2021 (pues aún no se encuentra disponible el sucesivo), y salvo la información relativa a las funciones de la entidad, se puede ver que el resto de las informaciones son prácticamente inexistentes.

(156). Respecto al ejercicio de 2019 se pidió a 487 entidades privadas que presentaran su auto declaración de transparencia. De ellas, 293, esto es, el 60 % participó en la evaluación y alcanzaron una media de 4 puntos sobre 10. Al año siguiente, este conjunto de entidades creció hasta alcanzar las 706 entidades obligadas a cumplir la transparencia. De ellas, 579 colaboraron con el Comisionado de Transparencia, el 82 %, y consiguieron una media del IT Canarias de 4,83 puntos. En la evaluación correspondiente a 2021 el número de entidades emplazadas a presentar su auto declaración de transparencia aumentó considerablemente hasta alcanzar los 3.319 sujetos obligados (debido a todas las ayudas COVID-19 concedidas con motivo de la pandemia). De ellas, 2.767 presentaron su declaración, esto es, el 83 % y alcanzaron una media de 4,49 puntos. Véase D. CERDÁN (2023). En todo caso, debe observarse que se trata de una autoevaluación, pero no existe una verdadera actividad de comprobación.

(157). Véase P. MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS; N. SIMELIO SOLÀ; RODRÍGUEZ V. BREIJO (2018: 86), donde se describe el proceso de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de 55 entidades no lucrativas que recibieron en 2016 ayudas por encima de 200.000 € por parte del Ayuntamiento de Barcelona, con el siguiente resultado: <<Hay que señalar que 5 de estas entidades no disponen de una sede electrónica que les permita publicar las informaciones y que ninguna entidad llega a tener un 40% de indicadores validados. Muchas de las páginas evaluadas son espacios de difusión donde no hemos encontrado algunas de las informaciones más elementales, y la evaluación ha tenido como resultado que la media de indicadores validados ha sido 7 y la media de porcentaje de validación de indicadores solo del 16,8%>>. Y añaden los autores (2018: 90): <<Consideramos que un nivel de cumplimiento por debajo del 50% no se debe sólo a dificultades de interpretación del texto legal. También se deben considerar otros factores como la falta de tradición y de conocimientos. En muchos casos también de recursos, pero consideramos que las entidades que reciben las subvenciones más altas, las que han sido evaluadas en este estudio, no pueden argumentar esta falta de capacidad>>.

(158). En este sentido, M. PEREIRO CÁRCELES (2023b: 217) aboga por la elaboración de listados particulares de contenidos de publicidad activa que empleen términos adaptados a las peculiaridades de los sujetos de naturaleza jurídico-privada, solventando los problemas de inseguridad respecto al ámbito objetivo de aplicación que corresponde cumplir a estos sujetos. No obstante, añade que habría que ser cautelosos a la hora de establecer elencos amplios de contenidos de obligatoria publicación o, de lo contrario, se incrementaría la tasa de incumplimiento por parte de los sujetos obligados.

(159). Podría ser el caso del convenio suscrito en 2016 por la Conferencia Episcopal Española con Transparencia Internacional España, y renovado el 30 de mayo de 2018, en virtud del cual la Conferencia Episcopal Española se compromete, entre otras cuestiones, a ofrecer información económica sobre el destino de los fondos recaudados en la Asignación Tributaria de cada año, así como a mantener y actualizar el Portal de transparencia de la Conferencia Episcopal Española para ofrecer información sobre la Asignación Tributaria y otros posibles convenios nacionales gestionados por la Conferencia Episcopal. Otra cosa es, naturalmente, su cumplimiento.

(160). De modo similar, M. PEREIRO CÁRCELES (2023b: 203) se pregunta si <<sería conveniente, valorar hasta qué punto está justificado imponer esa carga al sujeto privado, cuando podría ser asumida por unas Administraciones públicas que disponen de la información que se requiere sobre las ayudas económicas que conceden, así como –presumiblemente de las infraestructuras y recursos para publicar la información que corresponde acerca del resto de entidades obligadas en los portales de transparencia. Esta es una de las principales cuestiones a las que debería dar respuesta una eventual reforma del régimen jurídico de la

transparencia aplicable a estos sujetos>>. Y, aún más importante en mi opinión, son las Administraciones públicas las principales responsables de rendir cuentas ante la sociedad sobre la gestión de los fondos públicos.

(161). Artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres (más aún, hasta la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, la obligación era para las empresas de más de 250 trabajadores); Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, obliga a las personas físicas o jurídicas del sector privado que tengan contratados cincuenta o más trabajadores a disponer de un Sistema interno de información en los términos previstos en dicha ley –art. 10.1.a)-.

(162). Ya en el Informe de Transparencia Internacional, <<Ley de Transparencia y grandes empresas en España. Análisis de la implementación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en 43 grandes empresas españolas (2017-2018)>>, 2018, p. 42, se señalaba: <<La escasa relevancia percibida respecto de esta ley, y específicamente, respecto de la relevancia asociada a las obligaciones de publicidad activa. Hay un cuestionamiento respecto de si la información que deben publicar las empresas privadas obligadas, es realmente un medio efectivo para contribuir a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos (vía ingresos o vía ayudas o subvenciones) a los que se ha accedido, y donde tal vez sería mejor, transparentar la información vinculada a cómo se gestiona y utiliza el dinero público recibido, y donde se ve más lógico desarrollar obligaciones de transparencia, rendición pública de cuentas y control social asociado a la gestión de las ayudas y subvenciones públicas, concentrando así las obligaciones de publicidad activa en el uso y destino del dinero público, no en otra información de la empresa privada obligada, sobre la cual las empresas son más reticentes a brindar en régimen de publicidad activa>>.

(163). Según la CNMC, el gasto público en ayudas en España alcanzó en 2022 el 1,69% PIB, el cual se sitúa por debajo de la media UE (2,30%). Informe anual sobre ayudas públicas, IAP/CNMC/001/23. Asimismo, según la AIREF, las subvenciones de concesión directa y nominativas representan la tercera parte de la cuantía total de las subvenciones registradas. <<Estudio. Evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones>>, publicado el 3 de junio de 2019, p. 57.

(164). Además, el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, en una norma básica, establece que los planes estratégicos de subvenciones y sus actualizaciones deberán publicarse en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas (art 13).

(165). En este sentido, J. A. TARDÍO PATO (2021), ha propuesto la publicidad y transparencia de la identidad de los miembros del órgano evaluador y de los que, en concreto, emitan su informe experto en el procedimiento de otorgamiento de la ayuda.

(166). P. ej., la Norma Foral Gipuzkoa 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral, obliga a publicar en las subvenciones concedidas en régimen de libre concurrencia competitiva se hará público el informe técnico previo a la resolución (art. 33.3).

(167). También se prevé la publicación de las sanciones firmes impuestas por infracciones muy graves de la LGS, pero ello requiere que así se recoja expresamente en la sanción impuesta (art. 20.9 LGS). Con todo, el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas da cuenta de algunas de estas sanciones.

(168). En tal sentido, la Ley 19/2014 Cataluña obliga a publicar la información relativa al control financiero de las subvenciones y ayudas públicas otorgadas, así como la justificación o rendición de cuentas por parte de los beneficiarios de la subvención o ayuda otorgada (art. 15.1). Si bien el Decreto 8/2021 dispone que la obligación de publicar la información relativa al control financiero de las subvenciones se entiende satisfecha mediante la publicidad de un extracto de las actuaciones de control financiero incluidas en el Plan anual de actuaciones de control de la Intervención General (art. 45.3).

(169). Así, la Ley Foral 5/2018 obliga a dar publicidad al procedimiento de gestión y justificación y rendición de cuentas de la subvención (art. 26.1). Por su parte, el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, de Cataluña (art. 10.1) añade la obligación de publicar la información relativa a su control financiero, justificación y rendición de cuentas. Lo cierto es que

Transparencia Internacional España, en el documento <<Propuestas electorales a los partidos políticos sobre transparencia y prevención de la corrupción>> de 2015, ya propuso incluir en la Base Nacional de Subvenciones información detallada sobre el alcance de cada uno de los controles sobre subvenciones realizados y los resultados obtenidos.