

# Transparencia administrativa sin Administración. El acceso a la información en poder de sujetos privados

Álvaro González-Juliana Muñoz

---

TESIS DOCTORAL UPF / 2021

DIRECTOR DE LA TESIS

Dr. Oriol Mir Puigpelat

DEPARTAMENTO DE DERECHO



El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de I+D+i de la Agencia Estatal de Investigación AEI-PID2019-108274GB-I00/AEI/10.13039/501100011033





## **Agradecimientos**

Pese a que la elaboración de una tesis doctoral es una labor eminentemente solitaria, siempre son muchos los que, de algún modo, influyen en su elaboración. A esas personas quiero ahora dar las gracias.

Con Oriol Mir, mi director de tesis, tengo contraída una deuda de gratitud difícil de expresar con palabras. La confianza depositada en mí, su orientación y consejos, los desafíos planteados y las oportunidades creadas a lo largo de estos cuatro años son imposibles de olvidar.

A los compañeros del Área de Derecho administrativo les agradezco su acogida.

Al personal de biblioteca de la Universidad Pompeu Fabra y a María Teresa Massas, bibliotecaria del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña les agradezco su disponibilidad y ayuda.

A mi familia le agradezco que haya estado siempre pendiente de la persona que está detrás de la tesis.

A Júlia le doy las gracias por haber convertido un trabajo solitario en un camino compartido.



## **Resumen**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTE) tiene un ámbito subjetivo de aplicación muy amplio, que incorpora no solo a la Administración pública y a otros sujetos públicos, sino también a diversas entidades de naturaleza privada que tienen una especial conexión con la Administración. El presente trabajo estudia el derecho de acceso a la información que los ciudadanos pueden ejercer frente a las entidades privadas del sector público, las corporaciones de derecho público o los sujetos puramente privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público. Se analizan tanto las razones que justifican la sujeción de cada una de estas entidades a la transparencia como el alcance del derecho de acceso a la información que tienen en su poder, a la luz de la copiosa doctrina jurisprudencial, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de sus homólogos autonómicos emanada desde la aprobación de la LTE.

## **Abstract**

Law No. 19/2013 of December 9 on transparency, access to public information, and good governance (LTE) has a subjective broad scope of application; it encompasses not only public administration and other public bodies but also several entities with private nature that hold a special connection with the public administration. This work addresses the right to access information that citizens may exercise against private-law legal entities in the public sector, public-law corporations or purely private entities that provide public services, exercise administrative powers, or enter into contracts with the public sector. It analyses both the reasons that justify the subjection of each of these entities to transparency and the extent of the right to access information they hold, in the light of the abundant case-law and doctrine of the Council of Transparency and Good Governance and their regional counterparts since the approval of the LTE.







# Índice

<b>Abreviaturas</b> .....	15
---------------------------	----

## **Introducción**

1. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ....	19
2. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LTE.....	23
3. LOS SUJETOS PRIVADOS EN LA LTE .....	27
4. ÁMBITO DE ESTUDIO: DELIMITACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA .....	31
5. PLAN .....	33

## **Capítulo Primero - El derecho de acceso a la información pública en poder de los sujetos privados: fundamentos y problemas**

1. LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN .....	35
2. LA TRANSPARENCIA DE LOS SUJETOS PÚBLICOS: FUNDAMENTOS .....	37
3. LA TRANSPARENCIA EN LOS SUJETOS PRIVADOS .....	47
3.1 El punto de partida: la privatización de tareas públicas.....	47
3.2 La necesidad de extender la transparencia a los sujetos privados.....	58
3.3 Los presupuestos de la transparencia en los sujetos privados: tareas públicas y financiación pública.....	63
3.4 La otra cara de la transparencia: el peligro para los intereses económicos de los sujetos privados .....	74
3.4.1 <i>Confidencialidad mitigada</i> .....	75
3.4.2 <i>Costes de gestión interna</i> .....	78
3.4.3 <i>La exposición a peticiones de información movidas por propósitos comerciales y el riesgo de abusos</i> .....	79
3.5 La transparencia en los sujetos privados: una exigencia democrática .....	85

## **Capítulo Segundo - El acceso a la información de las entidades privadas del sector público**

1. SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS .....	89
1.1 La sujeción a la legislación de transparencia .....	89
1.1.1 <i>La sujeción plena a la LTE de las sociedades participadas mayoritariamente por la Administración</i> .....	89
1.1.2 <i>La controvertida extensión por el CTBG a toda sociedad controlada por la Administración</i> .....	100

1.1.3.1	Los riesgos de someter a la LTE a las sociedades que compiten en el mercado.....	107
1.1.3.2	Justificación de dicha sumisión.....	110
1.1.3	<i>Las obligaciones de transparencia de las sociedades participadas y no controladas por la Administración</i> .....	116
1.2	El alcance del derecho de acceso .....	118
1.2.1	<i>La contratación de los directivos</i> .....	120
1.2.2	<i>La remuneración de los directivos</i> .....	128
1.2.3	<i>Los gastos efectuados por los directivos</i> .....	133
1.2.4	<i>Las actas de los Consejos de Administración</i> .....	136
1.2.5	<i>Las cuentas anuales y los informes de auditorías y de fiscalización</i> .....	145
1.2.6	<i>La información sobre las actividades que desempeñan: en especial, los casos de RTVE, RENFE y Correos</i> .....	147
1.2.6.1	Información accesible y no accesible .....	147
1.2.6.2	La ponderación con los intereses económicos y comerciales de las empresas públicas.....	154
2.	FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO .....	158
2.1	La sujeción a la legislación de transparencia .....	158
2.1.1	<i>Las dudas suscitadas por la remisión del artículo 2.1.h) LTE a la “legislación en materia de fundaciones”</i> .....	158
2.1.2	<i>La justificación de la transparencia de las fundaciones del sector público</i> .....	160
2.2	El alcance del derecho de acceso .....	165

### **Capítulo Tercero - El acceso a la información de las Corporaciones de derecho público y de las Federaciones Deportivas**

1.	LA SUJECIÓN DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO A LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA .....	169
1.1	Colegios Profesionales .....	172
1.1.1	<i>La sujeción a la legislación de transparencia</i> .....	172
1.1.2	<i>El alcance del derecho de acceso</i> .....	175
1.1.2.1	La estructura interna.....	175
1.1.2.2	Las actas de los órganos colegiados .....	176
1.1.2.3	El proceso electoral .....	179

1.1.2.4 Actividades realizadas en ejercicio de funciones públicas .....	183
1.1.2.5 Actividades privadas no sujetas al derecho de acceso.....	190
1.2 Comunidades de Regantes .....	193
1.2.1 <i>La sujeción a la legislación de transparencia</i> .....	193
1.2.2 <i>El alcance del derecho de acceso</i> .....	197
1.2.2.1 Aspectos de organización y funcionamiento.....	197
1.2.2.2 Actividades realizadas en ejercicio de funciones públicas .....	200
1.2.2.3 Actividades privadas no sujetas al derecho de acceso.....	201
1.3 Cofradías de Pescadores .....	204
1.3.1 <i>La sujeción a la legislación de transparencia</i> .....	204
1.3.2 <i>El alcance del derecho de acceso</i> .....	206
1.4 Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación .....	210
2. EL CASO PROBLEMÁTICO DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS .....	213
2.1 Su discutida naturaleza jurídica .....	213
2.2 La necesaria sujeción a la legislación de transparencia .....	218
2.3.1 <i>Aspectos de organización y funcionamiento</i> .....	221
2.3.2 <i>Actividades realizadas en ejercicio de funciones públicas</i> .....	225

**Capítulo Cuarto - El acceso a la información de sujetos puramente privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público**

1. LA SUJECIÓN DE LOS SUJETOS PURAMENTE PRIVADOS A LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA .....	231
1.1 Prestadores de servicios públicos.....	234
1.1.1 <i>Los diversos conceptos de servicio público existentes en el Derecho español</i> .....	234
1.1.2 <i>El concepto de servicio público a los efectos del artículo 4 LTE y la exclusión de los servicios de interés económico general</i> .....	242
1.2 Los sujetos privados que ejercen potestades administrativas .....	246
1.2.1 <i>Los contornos difusos del concepto de potestad administrativa y de su ejercicio por sujetos privados</i> .....	248
1.2.1.1 El artículo 2 LPAC: el ejercicio de potestades por sujetos privados y su sumisión al Derecho administrativo.....	248

1.2.1.2	Los artículos 113 LRJSP y 45.4 TFUE: la existencia de potestades sin ejercicio de autoridad .....	250
1.2.1.3	.El artículo 9.2 EBEP: la reserva a funcionarios del ejercicio de autoridad .....	262
1.2.1.4	Los artículos 17 y 284.1 LCSP: la prohibición de externalizar el ejercicio de autoridad.....	268
1.2.2.	<i>El concepto de potestad administrativa a los efectos del artículo 4 LTE</i> .....	275
1.2.2.1	Los poderes de policía del gestor del servicio público....	276
1.2.2.2	Las funciones de control, inspección y certificación.....	280
1.3	Contratistas del sector público .....	292
1.3.1	<i>La sujeción de los contratistas al deber de suministrar información</i> .....	292
1.3.2	<i>La cláusula “en los términos previstos en el respectivo contrato”</i> .....	296
2.	EL DEBER DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN .....	298
2.1	Naturaleza .....	299
2.2	Finalidades .....	307
2.2.1	<i>Control social de las actividades administrativas externalizadas</i> .....	307
2.2.2	<i>Instrumento de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos</i> .....	309
2.2.3	<i>Obtención de información por otras Administraciones públicas</i> .....	311
2.3.3	<i>Obtención de información por la Administración a la que se encuentra vinculada</i> .....	314
2.3.4	<i>Refuerzo del acceso a información por parte de los electos locales</i> .....	316
2.3	Alcance material: la información que debe suministrarse .....	317
2.4	Alcance temporal .....	321
2.5	Aspectos procedimentales.....	325
2.5.1	<i>La presentación de la solicitud ante la Administración, organismo o entidad a la que se encuentre vinculado el sujeto privado</i> .....	325
2.5.2	<i>El previo requerimiento</i> .....	329
2.5.3	<i>El trámite de audiencia</i> .....	330

*2.5.4 La impugnación por el sujeto privado de la resolución por la que se concede el acceso a la información* ..... 334

<b>Conclusiones</b> .....	339
<b>Resoluciones de los órganos de garantía de la transparencia citadas</b> .....	345
<b>Jurisprudencia citada</b> .....	361
<b>Bibliografía citada</b> .....	379

## Abreviaturas

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
CADA de Francia	<i>Commission d'accès aux documents administratifs</i>
CADA de Portugal	<i>Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos</i>
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
Correos	Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S. M. E, S. A.
CRAIP de Baleares	Comisión de Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de las Islas Baleares
CT de Aragón	Consejo de Transparencia de Aragón
CT de Canarias	Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias
CT de Castilla y León	Comisión de Transparencia de Castilla
CT de Galicia	Comisión de Transparencia de Galicia
CT de Murcia	Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia
CT de Navarra	Consejo de Transparencia de Navarra
CT de Valencia	Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (estatal)
CTPD de Andalucía	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
CVAIP	Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública
EBEP	Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
FJ	Fundamento jurídico
FOIA	<i>Freedom of Information Act</i> (Estados Unidos)

GAIP	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña
ITV	Inspección Técnica de Vehículos
LA	Real Decreto 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas
LCA	Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación
LCP	Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LD	Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte
LGA	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LGSS	Real Decreto 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPI	Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual
LPME	Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común



LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público
LT de Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía
LT de Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón
LT de Asturias	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés
LT de Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública
LT de Cantabria	Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria
LT de Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León
LT de Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha
LT de Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
LT de Francia	<i>Loi 78-753 du 17 juillet 1978, codificada en el Livre III du Code des relations entre le public et l'administration</i>
LT de Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia
LT de Italia	<i>Decreto Legislativo 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</i>
LT de La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Bueno Gobierno de La Rioja
LT de Madrid	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid
LT de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

LT de Navarra	Ley 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra
LT de Portugal	<i>Lei n.º 26/2016 aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos</i>
LT de Valencia	Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana
LTE	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (estatal)
RC	Reglamento del Congreso de los Diputados
RDPH	Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico
RDITV	Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos
RPPC	Decreto 2006/2001, de 24 de julio, que aprueba el Reglamento de policía portuaria de Cataluña
RTVE	Corporación de Radio y Televisión Española S. M. E, S. A.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios S. M. E, M. P., S. A.

# Introducción

## 1. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La vigente Constitución española de 1978 rompió deliberadamente con la larga tradición del secreto administrativo<sup>1</sup> y, de forma pionera, estableció en su artículo 105.b)<sup>2</sup> que la ley deberá regular “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

El artículo 105.b) de la Constitución incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el principio de transparencia<sup>3</sup>, aunque este principio no tuvo desarrollo legislativo hasta la

---

<sup>1</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública*, Civitas, Navarra, 2019, p. 27; GUICHOT, Emilio, “El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública”, *Revista de Administración Pública*, número 160, 2003, p. 284; MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *El Derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Análisis del artículo 105.b de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1998, p. 39.

Hasta la aprobación de la Constitución, la regla del secreto ha sido la dominante en la Administración española desde sus orígenes [VILLORIA MENDIETA, Manuel, *La publicitat activa en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern: possibilitats i insuficiències*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2014, p. 13]. Pero no solo en España. El principio del secreto en la actuación administrativa ha sido común en la mayoría de los países de nuestro entorno. A modo de ejemplo, DEBBASCH y COLIN señalan que el secreto administrativo en Francia se remonta a la época del Antiguo Régimen [DEBBASCH, Charles; COLIN, Frédéric, *Administration publique*, Economica, París, 2005, p. 1014].

<sup>2</sup> Como sostiene RAMS RAMOS, el artículo 105.b) de la Constitución carece de antecedentes legislativos inmediatos [RAMS RAMOS, Leonor, *El derecho de acceso a archivos y documentos administrativos*, Reus, Madrid, 2008, p. 144].

<sup>3</sup> MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “Artículo 105”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel; CASAS BAAMONDE, María Emilia (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, coed.del Boletín Oficial del Estado con la Fundación Wolters Kluwer, el Tribunal Constitucional y el Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 494; RAMS RAMOS, Leonor, “La transformación del derecho de acceso a la información: de garantía del ciudadano hasta su (posible) consideración como derecho fundamental”, en SORIANO GARCÍA, José Eugenio (Dir.), *Por el Derecho y la Libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, Iustel, Madrid, 2014, p. 1239.

La jurisprudencia ha sostenido que el artículo 105.b) reconoce el principio de transparencia. La STS de 4 de julio de 1987 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Rafael DE MENDIZÁBAL ALLENDE) FJ 5), afirmó que “el denominador común de los tres supuestos contemplados en el tan repetido art. 105 consiste en la participación ciudadana y, en la transparencia de la estructura burocrática”. Se refiere, en efecto, de forma conjunta a los tres apartados del precepto, pero no hay duda de que es el apartado b) el que refleja con más intensidad el principio de transparencia como, de hecho, reconoció posteriormente la STS de 14 de noviembre de 2000 [(Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 6ª), recurso de casación núm. 4618/1996 (Ponente: Juan Antonio XIOL RÍOS) FJ 5], sosteniendo que “el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos”.

No obstante, antes de la llegada de la democracia ya se apuntaba en cierto modo la importancia de la transparencia. Así, escribía GÓMEZ-REINO CARNOTA, que “el principio de publicidad en la acción del

aprobación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) que, en su artículo 37<sup>4</sup>, regulaba el derecho de los ciudadanos a acceder a los “archivos y registros administrativos”<sup>5</sup>.

La generalidad de la doctrina criticó el artículo 37 LRJPAC por su defectuosa técnica legislativa, por su carácter enormemente restrictivo y por su falta de regulación de los aspectos procedimentales, organizativos y de tutela necesarios para garantizar un derecho de acceso pleno y robusto<sup>6</sup>.

En cuanto a los sujetos pasivos, el derecho de acceso en la LRJPAC se limitaba únicamente a las Administraciones públicas. Consiguientemente, las entidades privadas del sector público, los sujetos puramente privados que ejercían tareas públicas o, incluso,

---

Estado es consustancial con una forma típica de organización, la del Estado de Derecho, expresión de los valores esenciales de la democracia burguesa nacida de la Revolución Francesa” [GÓMEZ-REINO CARNOTA, Enrique, “El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 8, 1976, p. 116].

<sup>4</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>5</sup> En un primer momento, la STS de 16 de octubre de 1979 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Ponente: Fernando ROLDÁN MARTÍNEZ)], negó la eficacia directa del artículo 105.b) de la Constitución. Frente a esta posición del Tribunal Supremo, SAINZ MORENO, en un comentario a la citada sentencia, defendió la aplicación directa del artículo 105.b) de la Constitución por considerar que este precepto no se limita a una “declaración de principios básicos” sino que contenía un verdadero derecho subjetivo [SAINZ MORENO, Fernando, “Un caso de aplicación directa de la Constitución: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 24, 1980, p. 122]. Años más tarde –ya aprobada la LRJPAC– la STS de 30 de marzo de 1999 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), recurso de casación núm. 6563/1994 (Ponente: Juan Antonio XIOL RÍOS) FJ 5] modificó la postura inicial del Tribunal Supremo, sosteniendo que el artículo 105.b) de la Constitución era aplicable directamente sin necesidad de desarrollo legislativo.

<sup>6</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *Transparencia y procedimiento administrativo...op. cit.*, p. 30. Entre otros autores, mantuvieron una posición crítica con el artículo 37 LRJPAC, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “La actividad de la Administración”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso; COSCULLUELA MONTANER, Luis, et alii, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993, p. 144; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, “Artículo 105: audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Volumen VIII, Edersa, Madrid, 1996, pp. 538-539; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Navarra, 2003, p. 1068; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, “El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 294-295, 2004, p. 399; GUICHOT, Emilio, *Datos personales y Administración pública*, Civitas, Cizur Menor, 2005, pp. 336-337; GARCÍA MACHO, Ricardo, “Procedimiento administrativo y sociedad de la información y del conocimiento”, en BARNÉS, Javier (Ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008, pp. 205-206.

los demás poderes públicos distintos del ejecutivo (Casa Real, Congreso de los Diputados, Defensor del Pueblo, etc.), permanecían fuera del ámbito subjetivo de aplicación.

Pese a que algunos autores consideraron que debían sujetarse al derecho de acceso las empresas públicas<sup>7</sup> o, incluso, los concesionarios de servicios públicos<sup>8</sup>, el debate no dejó de ser una cuestión meramente teórica, ya que, bajo la vigencia del artículo 37 LRJPAC, el derecho de acceso no tuvo una auténtica aplicación práctica<sup>9</sup>.

La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTE) y de las leyes autonómicas que

---

<sup>7</sup> En este sentido, POMED defendía “el derecho de libre acceso a toda aquella documentación que, recogida en archivos y registros de las empresas públicas, pueda presentar un interés cierto para la generalidad de los administrados”, pero reconociendo la necesidad de “ciertas esferas de reserva y de secreto, que son, por otra parte, comunes al tráfico mercantil, a las actividades empresariales del sector privado” [POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, *El Derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, pp.196 y 198]. Una postura distinta mantuvo EMBID IRUJO, que sostenía que el ejercicio de derecho de acceso “frente a las empresas públicas no tiene sentido si se piensa en los fundamentos mismos de la institución del acceso (derecho ciudadano vinculado al control objetivo de la actuación de la Administración pública)” [EMBID IRUJO, Antonio, “El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos: algunas reflexiones en las vísperas de su consagración legislativa”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Volumen I, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 741; igualmente en *El ciudadano y la Administración: los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, p. 102].

<sup>8</sup> En este sentido, MESTRE DELGADO sostenía que, aunque no se reconocía expresamente, “era posible convenir en la aplicación del derecho de acceso (...) con relación con el gestor del servicio público, en tanto en cuanto actúa en ejercicio de las funciones públicas encomendadas” [MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos... op. cit.* p. 107]. Una posición diferente mantuvo FERNÁNDEZ RAMOS que consideraba que “una cosa es que entendamos que la documentación generada por las organizaciones –públicas o privadas– en su ejercicio de funciones administrativas o de servicio público esté sujeta al principio de publicidad y otra distinta es que dichas organizaciones, que no son Administraciones públicas, sean directamente sujetos pasivos del derecho de acceso. Consecuencia ésta que es evidente no permite extraer la LRJPAC” [FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 410].

<sup>9</sup> En este sentido, MIR PUIGPELAT, Oriol, *Transparencia y procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, p. 30.

la han desarrollado<sup>10</sup>, ha supuesto un auténtico cambio de paradigma en esta materia<sup>11</sup>. Entre otras razones, por el objeto del derecho –la información pública– mucho más amplio que en la LRJPAC; por los sujetos obligados –que no se limita a las Administraciones públicas y que, incluso, comprende a sujetos de naturaleza privada–; por una regulación de los límites al derecho de acceso más acorde con los estándares internacionales, y por la previsión de autoridades independientes y especializadas de garantía del derecho de acceso –Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG)<sup>12</sup> y sus homólogos autonómicos–<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Ley 1/2014 de 24 de junio de transparencia pública de Andalucía (en adelante, LT de Andalucía); Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón (en adelante, LT de Aragón); Ley asturiana 8/2018, de 14 de septiembre, de transparencia, buen gobierno y grupos de interés (en adelante, LT de Asturias); Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (en adelante, LT de Canarias); Ley cántabra 1/2018, de 21 de marzo, de transparencia de la actividad pública (en adelante, LT de Cantabria); Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (en adelante, LT de Castilla y León); Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha (en adelante, LT Castilla La Mancha); Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT de Cataluña); Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura (en adelante, LGA de Extremadura); Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia (en adelante, LT de Galicia); Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja (en adelante, LT de La Rioja); Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LT de Madrid); Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, LT de Murcia); Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto (en adelante, LT de Navarra), y Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante, LT de Valencia).

<sup>11</sup> Sobre las características principales de la nueva regulación del derecho de acceso y el cambio de paradigma que ha supuesto la aprobación de la LTE, MIR PUIGPELAT, Oriol, “El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 55, 2017, especialmente pp. 53 y 54.

<sup>12</sup> Sobre la configuración institucional del CTBG, GUICHOT, Emilio, “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en GUICHOT, Emilio (Coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014; SENDÍN GARCÍA, Miguel, “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, número 33, 2014; GARCÍA COSTA, Francisco Manuel, “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en VALERO TORRIJOS, Julian; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Dir.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Navarra, 2014; MARTÍN DELGADO, Isaac, “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016; ORDUÑA PRADA, Enrique; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, “La estructura orgánica del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Civitas, Navarra, 2017.

<sup>13</sup> Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, CTPD de Andalucía); Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante, CT de Aragón); Comisión de Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de las Islas Baleares (en adelante, CRAIP de Baleares); Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias (en adelante, CT de Canarias); Comisión de Transparencia de Castilla y León (en adelante, CT de Castilla y León); Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (en adelante, GAIP); Comisión de Transparencia de Galicia

La transparencia de la actividad pública que instaura la LTE se articula en dos grandes conceptos que responden a planteamientos y dinámicas diferentes: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información.

La publicidad activa supone la obligación de la Administración y de otros sujetos que determina la LTE, de publicar de forma proactiva las informaciones que resulten relevantes para garantizar la transparencia y, en todo caso, las que expresamente determina la LTE, con el objetivo de posibilitar a la ciudadanía el derecho a la participación y al control de los asuntos públicos<sup>14</sup>.

El derecho de acceso a la información se configura como un derecho subjetivo, reconocido a todas las personas, que permite solicitar y obtener la información pública que obre en poder de la Administración y de otros sujetos obligados.

## **2. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LTE**

Con la LTE, el derecho de acceso a la información no se predica únicamente de las Administraciones públicas, sino que alcanza a un grupo amplio y heterogéneo de sujetos –tanto de naturaleza pública como privada–.

El artículo 2 LTE –ámbito subjetivo de aplicación– dispone en su primer apartado que las disposiciones del título I de la LTE se aplicarán a:

*“a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local;*

*b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social;*

*c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía*

---

(en adelante, CT de Galicia); Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (en adelante, CT de Murcia); Consejo de Transparencia de Navarra (en adelante, CT de Navarra); Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia (en adelante, CT de Valencia), y Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (en adelante, CVAIP). Sobre las distintas autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso y su diseño institucional, MIR PUIGPELAT, Oriol, “Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso. Una aproximación crítica a su diseño institucional”, en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de transparencia...*, op. cit., pp. 1823 y ss.

<sup>14</sup> Criterio interpretativo CTBG 2/2019, de 20 de diciembre de 2019.

reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad;

d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas;

e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo;

f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo;

g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100;

h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones;

i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Como apuntó tempranamente GUICHOT, la LTE no incluye dentro de su ámbito subjetivo al Gobierno, seguramente, por considerar que, “por una parte se trata de un órgano mixto político-administrativo y, por otra, la información que maneja es aportada o custodiada por órganos integrados en la Administración General del Estado” [GUICHOT, Emilio, “El Anteproyecto de Ley de Transparencia”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, número 30, 2012, p. 33; igualmente, en “El proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 84, 2012, p. 105], aunque ello no ha sido impedimento para que el CTBG haya conocido de varias reclamaciones en las que se solicitaba el acceso a la información del Consejo de Ministros, en las que no se alegado ni debatido su inclusión en el ámbito de aplicación de la LTE [Resolución CTBG 338/2016, de 21 de octubre de 2016; Resolución CTBG 389/2017, de 13 de noviembre de 2017; Resolución CTBG 88/2019, de 3 de mayo de 2019 y Resolución CTBG 100/2019, de 3 de mayo de 2019].

El artículo 2.1 LTE tampoco menciona al Ministerio Fiscal. El CTBG ha considerado que, al tratarse de un órgano constitucional, comparte naturaleza jurídica con las instituciones recogidas en el artículo 2.1.f) LTE y que, por lo tanto, estaría dentro del ámbito de aplicación de la LTE en virtud del citado precepto [Resolución CTBG 178/2017, de 26 de mayo de 2017; Resolución CTBG 17/2018, de 13 de febrero de 2018 y Resolución CTBG 46/2020, de 17 de abril de 2020].

En una situación similar se encuentra la Administración electoral, que la LTE olvida al regular su ámbito de aplicación. Esta omisión fue puesta de relieve por SENDÍN GARCÍA, considerando que la Administración electoral debía entenderse sujeta a la LTE en los términos del artículo 2.1.f) LTE [SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, “Transparencia y acceso a la información pública”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Comares, Granada, 2014, p. 123].

En un primer momento, el CTBG consideró que la LTE no resultaba aplicable a la Administración electoral ya que no gozaba de la naturaleza jurídica de Administración pública a los efectos de la LTE [Resolución



El artículo 3 LTE –otros sujetos obligados– completa el conjunto de sujetos directamente obligados por la LTE. De acuerdo con este artículo:

*Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a:*

*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.*

El artículo 4 LTE –obligación de suministrar información– cierra el ámbito subjetivo de aplicación de la LTE. Este artículo 4 LTE dispone que:

*“Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato”.*

Como se observa, aunque el ámbito subjetivo de aplicación de la LTE engloba un conjunto amplio y variado de sujetos, tanto públicos como privados, podemos identificar *en casi todos de ellos* un denominador común: la presencia de tareas públicas y/o financiación pública.

La LTE establece distintos niveles o grados de extensión e incidencia de la transparencia en función de los diferentes sujetos que acoge. Así, se distinguen claramente cuatro niveles o grados de intensidad en la aplicación de la transparencia.

En un primer nivel se encuentran las Administraciones territoriales [artículo 2.1.a) LTE]; las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social [artículo 2.1.b) LTE]; los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan

---

CTBG 271/2015, de 3 de noviembre de 2015], postura inicial del CTBG que fue criticada por la doctrina [TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, “La Administración electoral: la Junta Electoral Central. Su sujeción al Derecho administrativo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 105, 2016, pp. 282-283]. Posteriormente, el CTBG ha corregido su pronunciamiento inicial sosteniendo la aplicación de las disposiciones de la LTE a los órganos de la Administración electoral [Resolución CTBG 87/2016, de 7 de junio de 2016 y Resolución CTBG 375/2016, de 10 de noviembre de 2016].

atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad [artículo 2.1.c) LTE], y las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas [artículo 2.1.d) LTE]. La LTE considera a todas estas entidades y organismos como Administraciones públicas (artículo 2.2 LTE). Este primer nivel de transparencia se completa –ya sin la consideración de Administración pública– con las sociedades mercantiles públicas [artículo 2.1.g) LTE], las fundaciones del sector público [artículo 2.1.h) LTE] y las asociaciones de entes públicos y órganos de cooperación [artículo 2.1.i) LTE].

Sobre este grupo de entidades y organismos, la transparencia recae con el mayor grado de intensidad. Estos sujetos están sometidos tanto a las reglas de publicidad activa como a las disposiciones reguladoras del derecho de acceso a la información pública. Además, la transparencia –en sus dos dimensiones de publicidad activa y derecho de acceso– se extiende a todas las actividades que realizan.

En un segundo nivel, se encuentran una serie de sujetos que están sometidos tanto a la publicidad activa como al derecho de acceso a la información, pero únicamente con relación a las actividades que ejercen con sujeción al Derecho administrativo. En este grupo, se encuentran, por un lado, las corporaciones de derecho público [artículo 2.1.e) LTE] y, por otro lado, la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas [artículo 2.1.f) LTE].

En un tercer nivel, se encuentran los sujetos mencionados en el artículo 3 LTE que lleva por rúbrica “otros sujetos obligados”. En este grupo de sujetos se encuentran, por un lado, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales [artículo 3.a) LTE] y, por otro lado, los beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas [artículo 3.b) LTE]. A diferencia de los anteriores, estas entidades solo tienen obligaciones de publicidad activa y, por lo tanto, no son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información, como ha recordado el CTBG en varias ocasiones<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Resolución CTBG 136/2015 (Partido Socialista Obrero Español), Resolución CTBG 137/2015 (Izquierda Unida); Resolución CTBG 138/2015 (Ciudadanos); Resolución CTBG 139/2015 (Partido Popular),

En un cuarto nivel, se encuentran los sujetos privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público (artículo 4 LTE). Sobre este grupo de sujetos no recaen obligaciones directas para con la ciudadanía, es decir, no tienen obligaciones de publicidad activa ni son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información. En realidad, con relación a estos sujetos privados, la LTE establece una especie de derecho de acceso de carácter *indirecto*, en la medida en que están obligados a suministrar a la Administración a la que están vinculados, toda la información necesaria para que aquella pueda cumplir con sus obligaciones de transparencia.

### 3. LOS SUJETOS PRIVADOS EN LA LTE

El ámbito subjetivo de aplicación de la LTE es muy amplio y acoge no solo a la Administración y a otros sujetos públicos, sino también a diversas entidades de naturaleza o base privada, entre ellas, las sociedades mercantiles públicas, las fundaciones del sector público, las corporaciones de derecho público y las entidades que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público. Podemos adelantar que el derecho de acceso a la información en poder de los sujetos privados que acabamos de mencionar constituye el objeto de este trabajo.

Además de las citadas entidades, la LTE extiende sus mandatos a otra serie de sujetos que tienen una naturaleza privada. Así, tenemos, en primer lugar, a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social [artículo 2.1.b) LTE], entidades a las que el artículo 2.2 LTE atribuye la condición de Administraciones públicas a efectos de la LTE.

---

Resolución CTBG 140/2015 (*Convergència i Unió*), Resolución CTBG 141/2015 (*Esquerra Republicana de Catalunya*) y Resolución CTBG 142/2015 (Unión Progreso y Democracia), todas de 18 de junio de 2015; Resolución CTBG 292/2015, de 6 de octubre de 2015 [Confederación Nacional del Trabajo (CNT)]; Resolución CTBG 744/2018, de 29 de enero de 2019 [Comisiones Obreras (CCOO)]; Resolución CTBG 128/2015, de 18 de junio de 2015 [Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)]; Resolución CTBG 111/2015, de 6 de julio de 2015 [Confederación Española de Familias y Personas Sordas (FIAPAS)]; Resolución CTBG 396/2017, de 25 de septiembre de 2017 (Cruz Roja Española). En el mismo sentido se han pronunciado las autoridades autonómicas de garantía de la transparencia [Resolución CT de Galicia 128/2019, de 30 de octubre de 2019 (Partido Popular de Galicia); Resolución GAIP 779/2021, de 19 de agosto de 2021 (*Partit dels Socialistes de Catalunya–El Vendrell*)].

Las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social son asociaciones privadas de empresarios<sup>17</sup> y, por lo tanto, podría pensarse que, al tratarse de entidades privadas, resultaría más acorde a la lógica que impregna el ámbito subjetivo de aplicación de la LTE que estas entidades estuviesen sujetas al deber de suministrar información que prevé el artículo 4 LTE<sup>18</sup>.

El legislador no lo ha querido así y lo cierto es que hay razones que permiten justificar esta decisión. De hecho, aunque son entidades de naturaleza privada, no puede desconocerse que no tienen ánimo de lucro y que la colaboración en la gestión de la Seguridad Social constituye su única razón de ser<sup>19</sup>, lo que ha llevado al Tribunal Supremo a sostener, en alguna ocasión, que estas entidades participan de la naturaleza de la Administración<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> El artículo 80.1 del Real Decreto 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS), establece que las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social son “asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e inscripción en el registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del mismo, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en esta ley (...)”.

<sup>18</sup> En este sentido, BARRERO sostiene que las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social son “un claro supuesto de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones públicas, lo que, si nos atenemos a las propias reglas de las que se sirve la LTAIPBG [LTE] para delimitar la extensión de sus mandatos, conduciría a su inserción en el grupo de sujetos a los que se refiere el artículo 4, personas físicas o jurídicas «que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas», obligadas solo «a facilitar la información que le requieran las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la norma». En su análisis, BARRERO recoge la Resolución CTBG 96/2017, de 24 de mayo de 2017 (FREMAP Mutua Colaboradora de la Seguridad Social) y el Criterio interpretativo CTBG 3/2019, de 20 de diciembre de 2019, en el que el órgano de garantía expone las razones que, a su juicio, justifican la inclusión de las mutuas en el artículo 2.1.b) LTE [BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Ámbito subjetivo y objetivo”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 112-113].

<sup>19</sup> Como sostiene POMED SÁNCHEZ, las mutuas “no son corporaciones sectoriales constituidas para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros y que también responden a finalidades de interés público, como sucede en el caso de la Administración corporativa, sino entidades estrictamente privadas creadas con el objeto principal de *colaborar* en la gestión de funciones públicas de carácter prestacional” [POMED SÁNCHEZ, Luis, “Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo”, *Revista Aragonesa de Administración pública*, número 30, 2007, p. 77]. Igualmente, sobre esta cuestión, SEMPERE NAVARRO, Antonio V, “Estudio introductorio”, en MANZANO BAYÁN, Pilar; ESCOLANO MARTÍNEZ, Diego; BABARRO CID, Carlos, *Las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. La nueva regulación y su acción protectora*, Lex Nova – Thomson Reuters, Cizur Menor, 2015, pp. 46-48.

<sup>20</sup> En la STS de 30 de marzo de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 4585/2001 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA) FJ 3], se sostiene que “(...) que la Mutua Patronal, en cuanto a entidad colaboradora que es, en la gestión de la Seguridad Social, *participa de la naturaleza y es en cierto modo Administración* y por ello el conflicto no se produce entre la Administración y un extraño o interesado ajeno a la misma y sí propiamente entre un órgano gestor y el que tiene encomendada la tutela y control de esa gestión (...)”. Las cursivas son nuestras.

La LGSS reconoce esta especial vinculación de las mutuas con la Administración, hasta el punto de establecer que estas entidades forman parte del sector público estatal de carácter administrativo, debido a la naturaleza pública de las funciones que realizan y de los recursos económicos que gestionan, que proceden esencialmente de las cotizaciones<sup>21</sup>. Estamos pues, ante unas entidades que son formalmente privadas pero que están fuertemente publicadas<sup>22</sup>. De hecho, como ya apuntábamos, la LTE les atribuye la condición de Administración pública.

Junto a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, la LTE extiende su ámbito de aplicación a otras entidades que tienen una naturaleza privada *particular*. Se trata de los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales, entidades que la LTE recoge en el artículo 3.a) LTE.

Estas entidades, aunque tienen una naturaleza formalmente privada, por su origen, por las funciones que desarrollan y por su peculiar posición dentro del sistema constitucional, se ubican claramente a medio camino entre lo público y lo privado. De hecho, estos sujetos se encuentran regulados en el título Preliminar de la Constitución<sup>23</sup>, lo que refleja su importancia y especial naturaleza<sup>24</sup>. Así, pese a que formalmente tengan atribuida una

---

<sup>21</sup> Dispone el artículo 80.4 LGSS que “las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social forman parte del sector público estatal de carácter administrativo, de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan, sin perjuicio de la naturaleza privada de la entidad”.

<sup>22</sup> En este sentido, sostienen GONZÁLEZ ORTEGA y BARCELÓN COBEDO que “debido a las funciones que cumplen y al control público al que están sometidas, puede decirse que las Mutuas, sin ser entidades públicas en sentido estricto, sí que están fuertemente publicadas” [GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago; BARCELÓN COBEDO, Susana, *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, 14ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 153]. En términos similares se pronuncia SARAGOSSÀ SARAGOSSÀ, que considera que las mutuas “han pasado de ser «entidades colaboradoras» a configurarse, *de facto*, como una suerte de «entidad gestora» *sui generis*, si bien manteniendo su forma de «asociación empresarial privada»” [SARAGOSSÀ SARAGOSSÀ, Josep Vicent, “La gestión del sistema de Seguridad Social”, en ROQUETA BUJ, Remedios; GARCÍA ORTEGA, Jesús (Dirs.), *Derecho de la Seguridad Social*, 9ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 130].

<sup>23</sup> Artículo 6 CE (partidos políticos) y artículo 7 CE (sindicatos y organizaciones empresariales).

<sup>24</sup> La relevancia de estos sujetos en el sistema constitucional se pone de manifiesto en su regulación en el Título Preliminar. Aunque referido únicamente a los partidos políticos, el Tribunal Constitucional viene a mantener esta postura al afirmar que “la colocación sistemática de este precepto [el artículo 6 de la Constitución] expresa la importancia que [la Constitución] reconoce a los partidos políticos dentro del sistema constitucional, y la protección que de su existencia y de sus funciones se hace (...)” [STC 85/1986, de 25 de junio (Ponente: Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO) FJ 5].

naturaleza privada, “la relevancia constitucional”<sup>25</sup> de estas entidades nos lleva a sostener que, en realidad, tienen un carácter *semipúblico*.

A primera vista, la inclusión de estas entidades como “otros sujetos obligados” perturba el sistema de la LTE, que extiende su ámbito de aplicación a los sujetos privados en función de dos criterios: el ejercicio de tareas públicas y la percepción de recursos públicos.

Así, la incorporación a la LTE de los partidos políticos, de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, aunque puede entenderse desde una perspectiva social o política, chirría profundamente por cuanto rompe toda la lógica que rige el ámbito subjetivo de la aplicación de la norma.

En efecto, en un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro, difícilmente podemos concebir que el ejercicio de tareas públicas –propias o de incumbencia de la Administración– se ejerzan por partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales<sup>26</sup>.

Como resulta evidente, estas entidades formalmente privadas no ejercen tareas públicas, pero es que tampoco reciben *necesariamente* fondos públicos.

Ello no es óbice para que, en la práctica, algunas de estas entidades generalmente reciban una fuerte financiación pública, que es especialmente mayoritaria en los partidos políticos que tienen representación parlamentaria, pero lo cierto es que, en tales supuestos, estas entidades ya estarían sujetas a la LTE en virtud del artículo 3.b) LTE y, aquí sí, sin

---

<sup>25</sup> Entre otras, STC 18/1984, de 7 de febrero (Ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT) FJ 3; STC 20/1985, de 14 de febrero (Ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT) FJ 3; STC 121/1997, de 1 de julio (Ponente: Pedro CRUZ VILLALÓN) FJ 9.

<sup>26</sup> Como sostiene el Tribunal Constitucional, los partidos políticos “no ejercen funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales” [STC 48/2003, de 12 de marzo (Ponente: Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA) FJ 5]. En el mismo sentido, escribe JIMÉNEZ CAMPO que las actividades que ejercen los partidos políticos no son “«funciones públicas» en ningún sentido técnico riguroso (...) no son (...) «asociaciones privadas que ejercen funciones públicas» pues, si la expresión «función pública» significa algo preciso en este contexto (función que pudiera ser desarrollada por un ente público, aunque, por las razones que sean, se deja su ejercicio –bajo control– en manos privadas), ello no es predicable de las tareas que corresponden a los partidos políticos que, ocioso es decirlo, no podrían ser asumidas por los poderes públicos sino negando la condición democrática del Estado” [JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “El régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Político*, número 26, 1988, p. 15].

necesidad de distorsionar la lógica inherente a todo el ámbito subjetivo de aplicación de la LTE.

De hecho, el artículo 3.a) LTE no exige la presencia de fondos públicos: somete a las reglas de publicidad activa a los partidos políticos y a las organizaciones sindicales y empresariales con independencia de que reciban o no una financiación pública. Permanecen pues, sujetos a la LTE, *todos* los partidos políticos, *todos* los sindicatos y *todas* las organizaciones empresariales.

Así pues, ni el ejercicio de tareas públicas ni la percepción de fondos públicos son, en realidad, las razones que justifican la inclusión de estas entidades en el artículo 3.a) LTE.

La incorporación de estas entidades a la LTE –además de motivada por la opinión pública en un contexto social de crisis económica y de desconfianza política– se podría justificar, jurídicamente, por las funciones que la Constitución les asigna –expresar el pluralismo político, concurrir a la formación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política– en el caso de los partidos políticos, y –contribuir a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios– en el caso de las organizaciones sindicales y empresariales. De hecho, el carácter institucional y el papel fundamental que desarrollan estas entidades en el ámbito de la participación política y en la fijación de las condiciones sociolaborales son, para el CTBG, “las razones que motivan” la incorporación de estas entidades al ámbito de aplicación de la LTE<sup>27</sup>.

Finalmente, la LTE somete a las reglas de publicidad activa a las entidades privadas beneficiarias de ayudas o subvenciones públicas cuando los fondos públicos percibidos superen las cantidades previstas en el artículo 3.b) LTE.

#### **4. ÁMBITO DE ESTUDIO: DELIMITACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA**

En este trabajo estudiamos el derecho de acceso a la información pública –tanto de carácter directo como indirecto– respecto de los sujetos privados que tienen una relación próxima con la Administración: las entidades privadas del sector público –sociedades mercantiles públicas y fundaciones del sector público–, las corporaciones de derecho

---

<sup>27</sup> Criterio Interpretativo CTBG 3/2019, de 20 de diciembre de 2019.

público y los sujetos puramente privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público.

Se trata de un estudio en el que analizamos tanto las razones que justifican la sujeción de estas entidades privadas a la LTE, como el alcance o extensión del derecho de acceso a la información. Esta labor no resulta sencilla en la medida en que la transparencia – inherente al ejercicio de tareas públicas y a la percepción de fondos públicos– debe conjugarse con el respeto a la naturaleza e intereses propios de estas entidades privadas.

Este estudio es especialmente pertinente, ya que apenas ha recibido atención doctrinal. Como es natural, la doctrina se ha centrado fundamentalmente en el estudio del derecho de acceso a información en las Administraciones públicas. Nuestro objeto de estudio apenas se analiza ni siquiera en uno de los mejores trabajos de conjunto sobre la materia, de reciente publicación. Sin embargo, el acceso a la información en poder de las entidades privadas tiene una enorme relevancia práctica y ha dado lugar a muchísima litigiosidad. Así lo reflejan muchas de las más de cuatrocientas resoluciones de las distintas autoridades de garantía de la transparencia que se examinan en el presente trabajo, y las numerosas resoluciones judiciales a que han dado lugar.

Permanecen fuera de nuestro ámbito de estudio las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social [artículo 2.1.b) LTE] por las razones que ya hemos expuesto: se trata de entidades formalmente privadas, pero fuertemente publicadas, a las que la LTE las considera Administraciones públicas.

Tampoco forman parte de nuestro estudio la transparencia en las entidades enumeradas en el artículo 3 LTE: los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales [artículo 3.a) LTE] y los beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas [artículo 3.b) LTE] debido a que la LTE únicamente impone a estas entidades privadas obligaciones de publicidad activa. No son, por lo tanto, sujetos pasivos del derecho de acceso a la información ni directa ni indirectamente.

Igualmente, no es objeto de análisis el acceso a la información de sujetos privados en poder de la Administración, al tratarse de un tema que se remite en general a los límites del derecho de acceso basados en intereses privados como son, fundamentalmente, la



protección de datos personales, la propiedad intelectual y los intereses económicos y comerciales.

## **5. PLAN**

Este trabajo se estructura en cinco capítulos.

Al presente capítulo introductorio le sigue el capítulo primero en el que analizamos las razones que fundamentan la extensión de la transparencia a los sujetos privados y los problemas que, a su vez, puede generar, especialmente, cómo la transparencia y derecho de acceso a la información pueden afectar a los intereses económicos de las entidades privadas.

A continuación, siguiendo un orden de mayor a menor proximidad con la Administración y, por ende, de mayor a menor grado de intensidad de la transparencia, analizamos el derecho de acceso en cada unos de sujetos privados que forman parte de nuestro estudio.

El segundo capítulo lo dedicamos al estudio del derecho de acceso a la información en las entidades privadas del sector público.

En el capítulo tercero abordamos el derecho de acceso a la información en poder de las corporaciones de derecho público y en las federaciones deportivas.

En el cuarto y último capítulo estudiamos el derecho de acceso en los sujetos puramente privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público.

El trabajo se cierra con unas conclusiones.



## Capítulo Primero

### El derecho de acceso a la información pública en poder de los sujetos privados: fundamentos y problemas

#### 1. LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Este trabajo descansa sobre la conveniencia o necesidad de que determinados sujetos privados, por su especial conexión con lo público, puedan o deban ser *transparentes*. Para aproximarnos de manera general a la transparencia es interesante recoger algunas referencias clásicas que sintetizan la esencia misma de esta institución administrativa<sup>28</sup>. Así, el diputado italiano TURATTI afirmaba que cuando “un interés público superior no imponga un secreto momentáneo, la casa de la Administración deberá ser de cristal”<sup>29</sup>, el juez norteamericano BRANDEIS señalaba que “la luz del sol es el mejor de los

---

<sup>28</sup> Con relación al concepto de transparencia nos remitimos a la literatura española citada en el Capítulo introductorio tanto anterior como posterior a la LTE. Igualmente, sobre el significado de la transparencia son relevantes, entre otros, los trabajos de GUICHOT, Emilio, “Transparencia”, en PENDÁS, Benigno (Ed.), *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI. Ciencias Políticas y Jurídicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas – Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pp. 1122 y ss; VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, “El marco constitucional de la transparencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 39, 2019, pp. 169 y ss, y POMED SÁNCHEZ, Luis, “Transparencia”, *Fundamentos: cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, número 9, 2017, pp. 169 y ss. En el ámbito comparado, sobre el concepto de transparencia pueden verse los estudios de ARENA, Gregorio, “Trasparenza amministrativa”, en CASSESE, Sabino (Dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milán, 2006, p. 1958; MERLONI, Francesco, “Trasparenza delle istituzioni e principio democratico”, en MERLONI, Francesco (Ed.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milán, 2008, p. 5; MEIJER, Albert, “Understanding modern transparency”, *International Review of Administrative Sciences*, volumen 75, 2009, p. 259; TAVARES DA SILVA, Suzana, “O Princípio da transparência. Da revolução à necessidade de regulação”, en VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos; TAVARES DA SILVA, Suzana (Eds.), *Instrumentos para melhorar a eficiência do sector público*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015, pp. 149 y ss; KERLÉO, Jean-François, *La transparence en droit: recherche sur la formation d'une culture juridique*, Mare & Martin, París, 2015, pp. 21 y ss, y ALLOA, Emmanuel, “Transparency: a magic concept of modernity”, en ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter (Eds.), *Transparency, society and subjectivity. Critical perspectives*, Palgrave Macmillan, Londres, 2018, p. 32.

<sup>29</sup> TURATTI, Filippo, *Atti del Parlamento italiano. Camera dei Deputati*, sess.1904-1908, 17 de junio 1908, “Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo, la casa dell'Amministrazione dovrebb'essere di vetro”.

La metáfora de la “*casa di vetro*” sería utilizada años más tarde en el marco académico por ESPOSITO con el mismo propósito de reflejar la exigencia de una mayor apertura de la Administración hacia los ciudadanos [ESPOSITO, Carlo, “Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini”, *La Costituzione italiana: saggi*, Cedam, Padua, 1956, p. 257].

desinfectantes”<sup>30</sup> y BOBBIO definía el gobierno de la democracia como “el gobierno del poder público en público”<sup>31</sup>.

Subyace en estos autores una idea de la transparencia como un movimiento de apertura del funcionamiento de la Administración hacia los ciudadanos. Una idea de cómo debe ser la Administración pública o, en un sentido más amplio, los poderes públicos en general<sup>32</sup>. Se trata, por tanto, de una aspiración u objetivo ya que, en principio, la transparencia no es una propiedad o característica natural de la Administración<sup>33</sup>.

El legislador español ha asumido este desiderátum de alcanzar la transparencia administrativa con la aprobación de la LTE, en la que impone a la Administración obligaciones de publicidad activa y reconoce a los ciudadanos un amplio derecho de acceso a la información pública<sup>34</sup>.

Como vemos, el principio de transparencia parece dirigirse fundamentalmente al interior de las Administraciones públicas. De hecho, las leyes de transparencia, tanto en nuestro

---

<sup>30</sup> BRANDEIS, Louis D, “What publicity can do?”, *Harper's Weekly*, 1913, p. 10, “*sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman*”.

<sup>31</sup> BOBBIO, Norberto, “La democrazia e il potere invisibile”, *Il futuro de della democrazia*, Einaudi, Turín, 1984, p. 76, “*il governo del potere pubblico in pubblico*”.

<sup>32</sup> ARENA, Gregorio, “Transparencia administrativa y democracia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 37, 1993, p. 9.

<sup>33</sup> En este sentido, escribía WEBER que “toda burocracia procura incrementar esta superioridad del saber profesional [propio] por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones. El gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad. La burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica” [WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 744].

Esta idea de que la transparencia no es una característica inherente a la Administración es mantenida por otros autores más recientes. Así, escribe FENSTER que “la transparencia del gobierno no brota naturalmente del Estado democrático moderno” [FENSTER, Mark, “The transparency fix advocating legal rights and their alternatives in the pursuit of a visible state”, *University of Pittsburgh Law Review*, volumen 73, 2012, p. 446]. En efecto, como sostiene SÁNCHEZ MORÓN, “el acceso a la información no es un derecho natural o un presupuesto del orden jurídico en cuanto tal, sino una conquista histórica, como la democracia y como el Estado de Derecho” [SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, *Revista de Administración Pública*, número 137, 1995, p. 31].

Igualmente, se pronuncian en términos similares, GALLARDO CASTILLO, María Jesús, “Transparencia, poder público y Derecho administrativo”, en DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel; SÁNCHEZ BLANCO, Ángel; RIVERO YSERN, José Luis (Coords.), *El nuevo Derecho administrativo. Libro homenaje al prof. Enrique Rivero Ysern*, Ratio Legis, Salamanca, 2011, p. 167; LAFUENTE BENACHES, María Mercedes, “Publicidad activa y medios propios de la Administración pública”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 45, 2017, p. 2.

<sup>34</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, “Transparencia y Buen Gobierno”, en LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano; FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel; RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia (Dirs.), *Las reformas administrativas de la crisis*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 135.

Derecho como en otros ordenamientos jurídicos, están pensadas principalmente para las Administraciones públicas<sup>35</sup> y, además, con una finalidad eminentemente pública<sup>36</sup>.

No obstante, no resulta del todo claro que la transparencia cumpla o deba cumplir únicamente funciones estrictamente públicas ni que, por otro lado, deba limitarse a los poderes públicos. Al contrario, puede decirse que la transparencia administrativa no deja de ser relevante respecto de una serie de sujetos privados que, por determinadas circunstancias, tienen una especial relación con la Administración pública.

## 2. LA TRANSPARENCIA DE LOS SUJETOS PÚBLICOS: FUNDAMENTOS

Desde hace años se viene afirmando que la transparencia, por contraposición al secreto administrativo, es consustancial a la democracia<sup>37</sup>. Es más, se considera como una

---

<sup>35</sup> Como escribe GUICHOT, la LTE “tiene en mente como sujeto prototipo a la Administración pública” [GUICHOT, Emilio, “Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y acceso a la información”, *Cuadernos de Derecho Local*, número 44, 2017, p. 27].

<sup>36</sup> En este sentido, el Criterio interpretativo CTBG 3/2016, de 14 de julio de 2016, afirma que “se considerará que la solicitud [de información] está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamente en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos; conocer cómo se toman las decisiones públicas; conocer cómo se manejan los fondos públicos, y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas”. De otro lado, en el Derecho comparado las leyes de transparencia y acceso a la información también persiguen fundamentalmente una finalidad pública, de vigilancia y control ciudadano sobre las acciones del Gobierno. Por ejemplo, en el Derecho americano y, al menos en el plano estrictamente teórico, la finalidad principal de la Ley de acceso a la información estadounidense [*Freedom of Information Act* (en adelante, FOIA)] es vigilar al poder público. Como escribe DICKINSON, “*this watchdog function was perhaps the principal inspiration for the FOIA and has remained its symbolic central pillar*” [DICKINSON, Glenn, “The Supreme Court's narrow reading of the public interest served by the Freedom of Information Act”, *Cincinnati Law Review*, volumen 59, 1990, p. 197].

<sup>37</sup> Entre otros, SAINZ MORENO, Fernando, “Secreto y transparencia”, en SAINZ MORENO, Fernando (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, p. 165; BERMEJO VERA, José, “El secreto en las Administraciones públicas: principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 57, 1988, p. 17; CASTELLÀ ANDREU, Josep María, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública: un estudio del artículo 105 de la Constitución*, Cedecs, Barcelona, 2001, p. 262.

La generalidad de la doctrina comparte esta estrecha relación entre transparencia y democracia hasta tal punto que se ha considerado la transparencia y, en especial, al derecho de acceso a la información como “el oxígeno de la democracia” [WORTHY, Ben, “More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government”, *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, volumen 23, 2010, p. 562].

De otro lado, esta vinculación de la transparencia administrativa con el régimen democrático aparece recogida ya en una de las primeras normas que, aunque de manera limitada a la publicidad activa, regulan la transparencia en España. Se trata de la derogada Ley gallega 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega, cuyo preámbulo decía “en las raíces de la tradición democrática europea ya está implícita la necesidad de transparencia administrativa, toda vez que en el

condición previa indiscutible del gobierno democrático<sup>38</sup>. En este sentido, se sostiene, incluso, que para que la sociedad permanezca libre y democrática es necesario que los ciudadanos puedan acceder a la información pública<sup>39</sup>.

La transparencia se alza así como un requisito indispensable de esta forma de gobierno en la medida en que la democracia se basa principalmente en el debate público<sup>40</sup>. Debatir los asuntos públicos exige ineludiblemente que los ciudadanos tengan la información necesaria para poder emitir un juicio razonable sobre las decisiones de la Administración<sup>41</sup>.

De otro lado, suele decirse que un buen sistema democrático no requiere únicamente la confianza popular en la designación de los gobernantes, sino que es aquél que se esfuerza en el mantenimiento constante de esa fiducia<sup>42</sup>.

Esa confianza del pueblo requiere necesariamente que los ciudadanos puedan conocer la información que maneja la Administración sobre los asuntos públicos, como un reflejo más del principio de la soberanía popular en virtud del cual el Gobierno es el servidor y no el dueño del pueblo, sino que éste es el verdadero titular del poder<sup>43</sup>.

---

artículo 15 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 se establece que la sociedad tiene derecho a exigir a todo agente público que le rinda cuentas de su administración”.

<sup>38</sup> ERVIN, Sam J, Jr, “Controlling executive privilege”, *Loyola Law Review*, volumen 20, 1974, p. 11. En un sentido similar, afirmaba ROURKE que “nothing could be more axiomatic for a democracy than the principle of exposing the processes of government to relentless public criticism and scrutiny” [ROURKE, Francis E, “Administrative secrecy: a congressional dilemma”, *American Political Science Review*, volumen 54, 1960, p. 691].

<sup>39</sup> Recogemos por ilustrativo el primer artículo de la FOIA del Estado de Delaware codificado en el *Delaware Code, Title 29, Section 10001, Declaration of policy*, que establece “(...) it is vital in a democratic society that public business be performed in an open and public manner so that our citizens shall have the opportunity to observe the performance of public officials and to monitor the decisions that are made by such officials in formulating and executing public policy; and further, it is vital that citizens have easy access to public record in order that the society remain free and democratic (...)”.

<sup>40</sup> DEBBASCH, Charles; COLIN, Frédéric, *Administration publique...*, op. cit., p. 1009.

<sup>41</sup> Como sostienen, entre otros autores, LASSERRE, Bruno; LENOIR, Noëlle; STIRN, Bernard, *La transparence administrative*, Presses Universitaires de France, 1987, p. 55.

<sup>42</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Cizur Menor, 2009, p. 119.

<sup>43</sup> En este sentido, se establece en *Texas Government Code, Title 5, Subtitle A. Open Government. Chapter 552 Public information. 552.00, Policy*, que “under the fundamental philosophy of the American constitutional form of representative government that adheres to the principle that government is the servant and not the master of the people it is the policy of this state that each person is entitled, unless otherwise expressly provided by law, at all times to complete information about the affairs of government (...)”.

En efecto, los ciudadanos son la fuente legitimadora del Gobierno<sup>44</sup>. Pero al mismo tiempo, son también los principales destinatarios de las actuaciones administrativas<sup>45</sup>, lo que debe conllevar que tengan un derecho a acceder a la información sobre las actividades de la Administración<sup>46</sup>.

En tal sentido, la transparencia no solo posibilita a los ciudadanos conocer la organización y el funcionamiento de la Administración, sino también cómo se llevan a cabo las decisiones administrativas. La transparencia no deja de ser, por tanto, un derecho del ciudadano a ser un actor y no un mero espectador de la vida administrativa<sup>47</sup>.

Esto es, la transparencia va unida necesariamente al sistema democrático<sup>48</sup>. De hecho, se sostiene que uno de los criterios para distinguir la democracia de los regímenes autocráticos es la diferente relación y dosificación entre publicidad y secreto<sup>49</sup>, afirmándose que, en un Estado democrático de Derecho, la regla general es la publicidad de las actuaciones públicas<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Aunque nos referimos genéricamente a los ciudadanos como la parte *interesada* en la transparencia administrativa, la LTE, al igual que otras normas de transparencia, concibe el acceso a la información pública como un derecho de todas las personas, incluyendo tanto personas físicas –ya sean nacionales o extranjeros, residentes o no– como también a las personas jurídicas –incluyendo no sólo a los medios de comunicación y ONG como tradicionales “*public watchdogs*”, sino también a sociedades puramente comerciales–. Esta legitimación amplia para el ejercicio del derecho de acceso es común en la mayoría de las leyes de transparencia. A modo de ejemplo, en la ley norteamericana “*FOIA request can be initiated «by any person», a term that includes individuals, partnership, corporations and foreign and domestic governments*”, *Three Forks Corporation v. Bureau of Land Mgmt*, 358 F. Supp. 2d 1 (D. D. C 2005).

<sup>45</sup> Esta “doble” condición de los ciudadanos como partícipes de la soberanía, de un lado, y como destinatarios del *poder* del Estado, por otro lado, ya está presente, entre otros autores, en ROUSSEAU que, en este sentido, escribe que “*à l’égard des associés, ils prennent le nom de peuple, et s’appellent en particulier citoyens, comme participants à l’autorité souveraine, et sujets, comme soumis aux lois de l’État*” [ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du contrat social ou principes du droit politique*, Bibliothèque Nationale de France, París, 1894, p. 30].

<sup>46</sup> MULGAN, Richard,  *Holding power to account: accountability in modern democracies*, Palgrave Macmillan, Reino Unido, 2003, p. 117.

<sup>47</sup> DEBBASCH, Charles, “Introduction”, *La transparence administrative en Europe*, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1990, p. 12.

<sup>48</sup> En el Derecho norteamericano es clásica la cita de MADISON: “*a popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a prologue to farce or a tragedy; or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be own governors, must arm themselves with the power which knowledge gives*” [MADISON, James, “Letter from James Madison to W. T. Barry (Aug. 4, 1822)”, *The writings of James Madison*, volumen 9, Gaillard Hunt, Nueva York, 1910].

<sup>49</sup> CORSO, Guido, “Potere politico e segreto”, en MERLONI, Francesco (Ed.), *La trasparenza amministrativa...*, *op. cit.*, p. 277.

<sup>50</sup> VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio, *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 118. En un sentido similar, GUICHOT, Emilio, *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Civitas, Madrid, 2009, p. 194.

El acceso a la información pública por los ciudadanos cumple una serie de valores democráticos. Desde un punto de vista estrictamente público, se sostiene que la transparencia posibilita a los ciudadanos tres esferas de actuación: un derecho a conocer, un derecho a participar y un derecho a controlar<sup>51</sup>.

En primer lugar, la transparencia concede a los ciudadanos un derecho a conocer el interior de la Administración, esto es, cómo se organiza, qué actividades desarrolla y qué decisiones adopta. Este derecho a conocer refuerza el propio sistema democrático en la medida en que permite a la ciudadanía descubrir si las acciones del Gobierno están realmente dirigidas a la satisfacción de los intereses generales<sup>52</sup>.

La transparencia sirve, así, como un instrumento legitimador de la democracia. Favorece la confianza pública en el Gobierno y en la Administración, ayudando a cerrar la brecha existente entre los ciudadanos y sus representantes<sup>53</sup>, permitiendo con ello una implementación más efectiva de las políticas públicas<sup>54</sup>.

En segundo lugar, transparencia constituye un instrumento que fomenta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos<sup>55</sup>. Nos referimos, en este momento, a la participación del ciudadano como miembro de la comunidad política, *uti socius, uti cives*, es decir, como ciudadano simplemente afectado por el interés general y como portador o valedor de éste<sup>56</sup>. Y ello, sin perjuicio, de que la transparencia es igualmente relevante cuando los ciudadanos se relacionan con la Administración *uti singulus* en el marco de

---

<sup>51</sup> DEBBASCH, Charles, "Introduction...", *op. cit.*, p. 12.

<sup>52</sup> HILLIARD, Nadia, "Monitoring the U.S executive branch and out. The Freedom of Information Act, inspectors general and the paradoxes of transparency", en POZEN, David E; SCHUDSON, Michael (Eds.), *Troubling transparency*, Columbia University Press, Nueva York, 2018, p. 182.

<sup>53</sup> BOVENS, Mark, "Public accountability", en EWAN, Ferlie; LYNN, Laurence E; POLLITT, Christopher (Eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 193.

<sup>54</sup> ACKERMAN, John M; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E, "The global explosion of freedom of information laws", *Administrative Law Review*, volumen 58, 2006, p. 92.

<sup>55</sup> DYRBERG, Peter, "Accountability and legitimacy: what is the contribution of transparency", en ARNULL, Anthony; WINCOTT, Daniel (Eds.), *Accountability and legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2005, p. 82.

<sup>56</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa", en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 441-442.



un concreto procedimiento administrativo –aquí sí– como titulares de derechos e intereses propios<sup>57</sup>.

La participación en los asuntos públicos permite a los ciudadanos ostentar el protagonismo que les corresponde dentro de la vida administrativa como los últimos titulares del poder político<sup>58</sup>.

En este sentido, la participación ciudadana en la Administración debe ser entendida en un sentido amplio, como la capacidad de intervenir de algún modo en las decisiones administrativas<sup>59</sup>. Lo que requiere, evidentemente, de una previa información, dado que ésta es inseparable de la participación, al menos si se pretende llevar a cabo una participación rigurosa que necesariamente requiere de un estudio preliminar, por mínimo que sea, de los asuntos objeto de debate<sup>60</sup>.

Al tratarse de asuntos públicos, el acceso a la información contenida en poder de la Administración constituye una fuente de conocimiento de primera mano y de señalada importancia para lograr la participación eficaz de la ciudadanía en la vida administrativa<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Precisamente sobre la conexión entre el derecho de acceso al expediente y el derecho de acceso a la información, MIR PUIGPELAT, Oriol, *Transparencia y procedimiento administrativo...op. cit., in totum*.

<sup>58</sup> Como apunta MUÑOZ MACHADO, la participación ciudadana en la vida administrativa supone que “el ciudadano ya no interviene sólo, según era tradicional, para defender sus personales intereses, sino para tomar parte en las decisiones que afectan a la comunidad en que vive” [MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, *Revista de Administración Pública*, número 84, 1977, p. 532].

En esta misma línea, comenta CHEVALIER que la participación de los ciudadanos en la Administración no sólo es una condición para la democratización de la vida administrativa, sino que también mejora el funcionamiento del aparato administrativo al tener en cuenta las aspiraciones de los ciudadanos [CHEVALIER, Jacques, “Bilan de recherche sur la participation dans l’administration française”, *La participation dans l’administration française*, Presses Universitaires de France, Paris, 1975, p. 6].

<sup>59</sup> En esta dirección, afirmaba CHITI que por participación debía entenderse únicamente aquella que implica tener influencia en la toma de decisiones, capacidad de condicionar un determinado procedimiento o, al menos, el derecho a ser consultado. A su vez, añadía el autor la estrecha relación entre la publicidad de la acción administrativa y el principio de participación hasta tal punto que a veces parecían confundirse [CHITI, Mario P, *Partecipazione popolare e pubblica Amministrazione*, Pacini Editore, Pisa, 1977, pp. 24 y 393].

<sup>60</sup> En este sentido, señala CAMMAROTA que la participación, tanto política como administrativa no pasa de ser una mera declaración de principios si los participantes no están adecuadamente informados [CAMMAROTA, Giuseppe, “Pubblicità e trasparenza amministrativa. Dalla telematica all’approccio multicanale”, en MERLONI, Francesco (Ed.), *La trasparenza amministrativa...*, op. cit., p. 448].

<sup>61</sup> Sobre esta idea, entre otros, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, en CANALS AMETLLER, Dolors (Ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, p. 54.

En definitiva, el acceso a la información pública es un presupuesto necesario para que los ciudadanos puedan participar activamente en la toma de decisiones públicas<sup>62</sup>.

En tercer lugar, la transparencia posibilita que los ciudadanos puedan ejercer una función de control público de la Administración. De hecho, generalmente, las normas de transparencia identifican la función de vigilancia de la Administración como su principal razón de ser<sup>63</sup>.

Así, la transparencia permite trasladar al conjunto de la ciudadanía un mecanismo de control de la actividad desplegada por la Administración. Una supervisión ciudadana de la actividad administrativa no únicamente limitada al control de la legalidad, sino también a un control de oportunidad y de eficiencia en la gestión de los asuntos públicos<sup>64</sup>. Para que la sociedad civil tenga esa capacidad de controlar y comprobar la legalidad y oportunidad de las actuaciones administrativas resulta imprescindible tener un acceso a la información sobre las actividades de la Administración<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> En este sentido, MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2004, p. 134; BARNÉS, Javier, “Una reflexión introductoria sobre el Derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 40, 2000, pp. 58-59; PALMER, Stephanie, “Freedom of Information: new proposals”, en BEATSON, Jack; CRIPPS, Yvonne (Eds.), *Freedom of Expression and Information. Essays in honour of Sir David Williams*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 253.

<sup>63</sup> El preámbulo de la LTE identifica con claridad la razón de ser de la norma: conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. El CTBG, en una multitud de resoluciones, sostiene que la *ratio iuris* de la LTE “es el control de la actuación y de las decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos” (por ejemplo, en la Resolución CTBG 825/2020, de 1 de marzo de 2021); “saber cómo actúan los poderes públicos y cómo se gastan los fondos públicos” (Resolución CTBG 204/2020, de 9 de julio de 2020, entre otras), “el control de la acción de los responsables públicos y la rendición de cuentas” (Resolución CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018), o permitir “la rendición de cuentas de las decisiones públicas” (Resolución CTBG 728/2018, de 1 de marzo de 2019, entre otras).

Por otro lado, en el derecho norteamericano, la jurisprudencia es contundente al sostener que el objetivo principal de la FOIA es conceder a los ciudadanos una herramienta que les permita conocer las actividades que desarrolla el Gobierno. Así, a título de ejemplo, la sentencia *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press*, 489 U.S. 749 (1989), afirma que “*the basic purpose of FOIA was to ensure that the government's activities be opened to the sharp eye of public scrutiny*”. En términos similares, en la sentencia *National Archives and Records Administration v. Favish*, 541 U.S. 157 (2004) se sostiene que “*FOIA is often explained as a means for citizens to know what the Government is up to*”.

<sup>64</sup> Como afirma la Resolución GAIP 51/2016, de 14 de septiembre de 2016, “el nuevo régimen de transparencia y acceso a la información pública tiene, precisamente, esta finalidad: la de garantizar no solo la legalidad sino la idoneidad y oportunidad de las actuaciones públicas (...)”.

<sup>65</sup> MOON, John, “The freedom of information act: a fundamental contradiction”, *American University Law Review*, volumen 34, 1985, p. 1167.

Este acceso a la información supone, además, un cierto empoderamiento ciudadano que equilibra las posiciones Administración-ciudadano al permanecer la actividad de la Administración sometida al escrutinio público<sup>66</sup>. De este modo, cualquier persona puede ejercer un control de la actividad administrativa, lo que supone una mayor facilidad para el descubrimiento de distintas actuaciones de funcionarios o cargos públicos que puedan dar lugar a una deficiente gestión pública, a un abuso de poder o, en último caso, a corrupción<sup>67</sup>.

Y ello, sin desdeñar el efecto que produce dentro de la Administración la mera posibilidad de un control ciudadano sobre determinada materia. Es decir, la posibilidad de que un ciudadano pueda solicitar determinada información pública genera por sí misma una motivación especial para que la Administración actúe conforme al Ordenamiento jurídico<sup>68</sup>.

De este modo, la transparencia facilita que puedan desenmascarse abusos de poder y actuaciones corruptas e incluso puede decirse que las dificulta y desalienta. Y, aunque es evidente que la transparencia no es la panacea que soluciona por completo estos males, sí puede afirmarse que brinda la mejor posibilidad de que se descubran<sup>69</sup>.

Adicionalmente, la virtualidad de la transparencia –en su faceta de derecho a controlar– no se reduce únicamente a conocer las distintas irregularidades o malas praxis en la gestión pública, sino que permite además la rendición de cuentas o *accountability*<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> HILLIARD, Nadia, “Monitoring the U.S....”, *op. cit.*, p. 172.

<sup>67</sup> BUGARIC, Bojan, “Openness and transparency in public administration: challenges for public law”, *Wisconsin International Law Journal*, volumen 22, 2004, p. 494.

<sup>68</sup> Sería en cierto modo un reflejo de la célebre sentencia de BENTHAM, “cuanto más estricto somos vigilados, mejor nos comportamos” [BENTHAM, Jeremy, “Farming defended”, en QUINN, Michael (Ed.), *Writings on the poor laws*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 277].

Sobre esta cuestión, igualmente, VILLORIA MENDIETA, Manuel, “Transparencia y rendición de cuentas”, en LLERA RAMO, Francisco José (Coord.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 283.

<sup>69</sup> VAUGHN, Robert G, “The Freedom of Information Act and Vaughn v. Rosen: some personal comments”, *The American University Law Review*, volumen 23, 1974, p. 874.

No obstante, otros autores como GILBERT, apuntan que, si bien en términos generales la transparencia disuade la corrupción, hay determinados supuestos en que la propia transparencia puede tener el efecto contrario de promover la corrupción. En este sentido, afirma que “transparency promotes corruption when it gives bad actors new and useful information”, GILBERT, Michael D, “Transparency and corruption: general analysis”, *University of Chicago Legal Forum*, volumen 1, 2018, p. 135.

<sup>70</sup> En castellano, el término “rendición de cuentas” no colma el significado del concepto anglosajón de *accountability*. Como señala SCHELDER, “se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en

La doctrina suele distinguir dos vertientes en la rendición de cuentas. De un lado, tenemos la rendición de cuentas horizontal, que está íntimamente relacionada con el funcionamiento adecuado de los *checks and balances*, esto es, con la existencia de distintos órganos encargados de controlar y sancionar las actuaciones contrarias a Derecho de otras instituciones u órganos estatales. Es decir, hace referencia a la idea de control y equilibrio entre los distintos poderes del Estado<sup>71</sup>.

De otro lado, tenemos la rendición de cuentas vertical, que supone una relación entre superiores y subordinados, entre los gobernantes y los gobernados, identificándose este tipo de rendición de cuentas principalmente con las elecciones<sup>72</sup>.

De hecho, las elecciones son la forma más clara de rendición de cuentas<sup>73</sup>, ya que permiten a los ciudadanos ejercer un control *a posteriori* de la gestión realizada por sus representantes<sup>74</sup>. Para realizar este control a través de las elecciones se requiere

---

castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas” [SCHELDER, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México, 2014, p. 12]. En términos similares se pronuncia JIMÉNEZ FRANCO, Emmanuel, “Administraciones públicas y corrupción: iniciativas legislativas de *lege ferenda* para una nueva cultura de la integridad”, en DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel; SÁNCHEZ BLANCO, Ángel; RIVERO YSERN, José Luis (Coords.), *El nuevo Derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 201. No obstante, el problema no es exclusivo del castellano. Situación similar se produce cuando se pretende la traducción del término *accountability* a otras lenguas, como el francés [HERTZOG, Robert, “Rendre compte: de quoi parle-t-on? Les quadratures du cercle démocratique”, *Revue Française d’Administration Française*, número 160, 2016, p. 1013].

<sup>71</sup> Como escribe MULGAN, en la rendición de cuentas horizontal, “only a few institutions, such as audit offices, ombudsmen and administrative tribunals, are properly described as «institutions of accountability» because their primary function is to call public officials to account” [MULGAN, Richard, “Accountability an ever-expanding concept?”, *Public Administration*, volumen 78, 2000, p. 565].

<sup>72</sup> O’ DONNELL, Guillermo, “Horizontal accountability in new democracies”, en SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999, pp. 32 y ss.

De otro lado, además de la rendición de cuentas horizontal y vertical, otros autores incluyen también una tercera dimensión del *accountability*, al hablar de *societal accountability* como un mecanismo vertical pero no electoral de control de las autoridades políticas [SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique, “Societal accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, volumen 11, 2000, p. 150].

<sup>73</sup> En este sentido escribe METZGER, que “*accountability is often defined in political terms, as the accountability of officials to the electorate. Political accountability is certainly one way of enforcing constitutional limitations, with those who ignore fundamental constitutional constraints being ejected from office*” [METZGER, Gilliam E, “Privatization as delegation”, *Columbia Law Review*, volumen 103, 2003, p. 1401].

<sup>74</sup> De esta opinión, Isabel WENCES, que considera que a las elecciones como un tipo de rendición de cuentas vertical en el que se ejerce por parte de los ciudadanos un control retrospectivo [WENCES, Isabel, “Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social”, en VILLORIA MENDIETA, Manuel; WENCES, Isabel (Coords.), *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2010, p. 73]. En similares términos se pronuncian MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C,

lógicamente que los ciudadanos dispongan de una amplia información sobre los asuntos públicos, puesto que no resulta factible fiscalizar sin información<sup>75</sup>.

De ahí que pueda señalarse que la transparencia de la Administración permite a los ciudadanos decidir con mayor precisión el sentido de su voto en los procesos electorales<sup>76</sup>. Al menos, en teoría, si aceptamos que la ciudadanía tiene un comportamiento electoral estrictamente racional en el sentido de que elige a sus gobernantes en función de su actuación, castigando o recompensando con su voto<sup>77</sup>. Y ello, porque en realidad, la elección política de cada elector no depende exclusivamente de la buena o mala gestión del Gobierno saliente, sino que también está condicionada por una serie de motivaciones, intereses y valores personales que son independientes de los resultados o de las decisiones y actuaciones de los Gobiernos<sup>78</sup>.

---

“Elections and representation”, en PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (Eds.), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, 1999, p. 41.

<sup>75</sup> Como afirma BIRKINSHAW, “sin información, la rendición de cuentas será simplemente la sombra de una idea que carece de substancia” [BIRKINSHAW, Patrick, “Freedom of Information and openness: fundamental human rights”, *Administrative Law Journal Review*, volumen 58, 2006, p. 194].

<sup>76</sup> En este sentido, la sentencia *Tennessean Newspaper, Inc. v. Federal Housing Authority*, 464 F.2d 657, 658 (6th Cir. 1972), afirma que “a democratic society requires an informed, intelligent electorate, and the intelligence of the electorate varies as the quality and quantity of its information varies (...)”. Sobre esta cuestión, entre otros, COHEN, David S, “Public’s right of access to government information under the First Amendment”, *Chicago-Kent Law Review*, volumen 51, 1974, pp. 173 y ss.

<sup>77</sup> Señala JIMÉNEZ-BLANCO citando a Karl POPPER que “la democracia no es el sistema que permite a los gobernados elegir a los gobernantes; la democracia es ante todo el sistema que permite a los gobernados otra cosa: echar a los gobernantes”. Y añade que para eso se necesita información [JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, “La democracia y el Derecho administrativo”, en DEL REAL ALCALÁ, Alberto; LÓPEZ GARCÍA, José Antonio; RUIZ RUIZ, Ramón (Coords.), *La democracia a debate*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 203].

No obstante, hay autores que cuestionan si realmente las elecciones son un mecanismo de rendición de cuentas. En este sentido, hay quienes consideran a las elecciones como una oportunidad para seleccionar a los buenos líderes o gestores más que un medio para valorar las actuaciones ya realizadas. Sobre esta cuestión, FEARON, James D, “Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance”, en PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (Eds.), *Democracy...* op. cit. p. 56.

<sup>78</sup> En este sentido, la ciencia política ha estudiado la existencia de diversas tipologías de votantes. Entre ellas, podemos decir que una tipología de elector que restaría importancia a la información en el proceso electoral sería la figura del “elector devoto”, que es aquél que se mantiene fiel a un partido político pase lo que pase, independientemente por tanto de la gestión realizada. Esta figura del elector devoto se aprecia singularmente en los casos de corrupción. En estos casos, este tipo de votante no varía el sentido de su voto, pese a que conoce la existencia de prácticas corruptas en la formación política a la que por su propia concepción ideológica está inclinado a votar. Esto es, sigue apoyando electoralmente al corrupto.

Con este propósito de clasificar los distintos tipos de electores, Mario CACIAGLI, recogiendo una tipología ya propuesta por PARISI y PASQUINO [“Relazione partiti-elettori e tipi di voto”, en PARISI, Arturo; PASQUINO, Gianfranco (Eds.), *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1977], señala tres tipos de votantes: el voto de pertenencia, el voto de intercambio y el voto de opinión. El voto de pertenencia (a una clase, a un territorio, a una ideología) es el voto fiel, que se mantiene durante el tiempo

Sin embargo, aunque en la decisión de apoyo a una determinada fuerza política puedan entrar en juego diversos factores, incluso de carácter sentimental o emocional, puede seguir afirmándose que la información continúa resultando fundamental<sup>79</sup>. La información permite a la ciudadanía adquirir los conocimientos necesarios para poder evaluar las actuaciones del Gobierno<sup>80</sup>, de tal modo que si los ciudadanos no están informados no podrán participar real y efectivamente en los asuntos públicos<sup>81</sup>. No es difícil sostener, por tanto, que sin una información completa el ciudadano difícilmente va a poder criticar las políticas gubernamentales.

En resumen, la transparencia facilita al electorado la herramienta necesaria para que pueda evaluar la idoneidad y eficacia de los gobiernos y tomar una decisión informada sobre quién debe ejercer ese poder en el futuro<sup>82</sup>.

---

e incluso durante generaciones: sería “el devoto” a ideas o sentimientos fuertemente sedimentados. El voto de intercambio es el voto clientelar, que encuentra sus motivaciones en obtener favores por parte del candidato. Y, finalmente, nos encontraríamos con el “voto de opinión”, que es aquel elector suficientemente informado que toma su decisión (y la cambia) según la diferente oferta política. Sería, en cierto modo, un “elector racional” [CACIAGLI, Mario, “La importancia de las elecciones para la democracia desde un punto de vista comparado”, en MOLINS, Joaquim; OÑATE, Pablo (Eds.), *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, p. 17].

<sup>79</sup> Sostiene BETANCOR que “la sociedad no es un laboratorio ni los ciudadanos son científicos condicionados por la exigencia de objetividad”, por lo que “no existe una correspondencia entre los hechos que resultan de la información y las consecuencias políticas, como, por ejemplo, las electorales”. Y pone como ejemplo los casos de corrupción que con carácter general cuestan relativamente poco en términos electorales [BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, “Corrupción: concepto, tipos, perjuicios, causas, consecuencias, reacciones y autoridades”, en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (Dir.), *Corrupción, corrosión del Estado de Derecho*, Civitas, Cizur Menor, 2017, p. 97].

<sup>80</sup> De acuerdo con esta idea, la jurisprudencia americana afirma que “*FOIA ultimate purpose as one to enable the public to have sufficient information in order to be able, through the electoral process, to make intelligent, informed choices with respect to the nature, scope, and procedure of federal governmental activities*” [*Renegotiation Bd. v Bannerkraft Clothing Co.*, 415 U.S. 1, 94 S. Ct. 1028, 39 L. Ed. 2d 123 (1974)].

<sup>81</sup> REY MARTÍNEZ, Fernando, “El derecho de acceso a la información pública a la luz del derecho constitucional”, en RUBIO LLORENTE, Francisco; JIMÉNEZ CAMPO, Javier, et alii (Coords.) *La Constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 808. En la misma línea, entre otros autores, JOHANNESSEN, Lene; KLAREEN, Jonathan; WHITE, Justine, “A motivation for legislation on access to information”, *African Law Journal*, volumen 112, 1995, p. 47

<sup>82</sup> BANNISTER, Judith, “Accountability or participation? Disentangling the rationales for FOI access to deliberate material”, *International Journal of Open Government*, volumen 2, 2015, p. 331.

### 3. LA TRANSPARENCIA EN LOS SUJETOS PRIVADOS

#### 3.1 El punto de partida: la privatización de tareas públicas

Una de las bases fundamentales sobre las que se ha construido el Derecho público es la existencia de dos esferas separadas entre el Estado y la sociedad, la Administración y los ciudadanos<sup>83</sup>. Esta separación entre el Estado y la sociedad implica, entre otras repercusiones, la distinción o confrontación entre unas tareas públicas que corresponden a la Administración y unas tareas privadas que atañen a los ciudadanos<sup>84</sup>.

Sin embargo, aunque la posibilidad de trazar una línea clara entre lo que constituye un comportamiento público y otro privado no deja de ser una “esperanza ilusoria”<sup>85</sup>, se sostiene que, entre el ejercicio del poder público del Estado, por un lado, y el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos, por otro, hay una suerte de espacios, zonas o sectores grises en los que se mezcla lo público y lo privado.

En efecto, la realidad nos demuestra que la realización de los fines públicos ha trascendido la tradicional dicotomía Estado-sociedad presentándose ahora como una responsabilidad compartida entre la Administración y los sujetos privados. Las tareas públicas no se retienen en exclusiva por el Estado, sino que se permite la intervención y colaboración de los actores privados. De hecho, como luego se verá, en los últimos años, a instancias sobre todo del Derecho de la Unión Europea, han proliferado las normas que habilitan a los sujetos privados a colaborar con la Administración en el ejercicio de funciones públicas de autoridad, como son el control, la inspección y la certificación de determinadas actividades privadas<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Sobre esta cuestión, BARNÉS, Javier, “El sujeto privado en la Constitución económica: de la vertiente de defensa de los derechos y libertades a la dimensión activa de los actores privados en cuanto protagonistas y corresponsables de la vida económica”, *La Constitución económica. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, p. 40.

<sup>84</sup> COSTA GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas com poderes públicos. Exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Almedina, Coimbra, 2008, p. 228.

<sup>85</sup> BERMAN, Paul Schiff, “Cyberspace and the state action debate: the cultural value of applying constitutional norms to private regulation”, *University of Colorado Law Review*, volumen 71, 2000, p. 1267.

<sup>86</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, “El Derecho administrativo español en el actual espacio jurídico europeo”, en VON BOGDANDY, Armin; MIR PUIGPELAT, Oriol (Coords.), *El Derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 220.

La Administración y los sujetos privados no son, por tanto, compartimentos estancos, sino que se produce entre ellos una relación de interdependencia en el desarrollo de las tareas públicas.

Las relaciones entre la Administración y los sujetos privados dan lugar, como hemos comentado, a zonas grises en las que resulta complejo delimitar la frontera que divide lo público de lo privado<sup>87</sup>.

En realidad, la línea que separa las actividades públicas de las privadas ha variado a lo largo del tiempo. De hecho, la propia noción de tareas públicas es fruto de un proceso histórico complejo y zigzagueante: funciones que hoy en día consideramos como esencialmente públicas –por su conexión directa con la soberanía del Estado– fueron ejercidas en el pasado por sujetos privados<sup>88</sup>.

Sin embargo, aunque los contornos sean borrosos y puedan variar en el tiempo, hay determinadas actividades que por conectarse con la propia esencia y razón de ser del

---

<sup>87</sup> La línea que separa lo público de lo privado aparece, en algunas ocasiones, un tanto difusa. Algunos autores, como ESTORNINHO, hablan de una “dilución” de las fronteras tradicionales que dividen lo público y lo privado [ESTORNINHO, Maria João, *A fuga para o Direito privado: contributo para o estudo da atividade de Direito privado da Administração pública*, Almedina, Coimbra, 1999, p. 138]. En la misma línea, FREEMAN, afirma que “*there is no purely private realm and no purely public one*” [FREEMAN, Jody, “The private role in public governance”, *New York University Law Review*, volumen 75, 2000, p. 548]. Otros autores, como STARR sostienen –aunque seguramente con una cierta exageración– que la diferenciación entre lo público y lo privado está desactualizada, que está tan cargada ideológicamente que debe descartarse o, finalmente, que es una distinción sin ninguna diferencia [STARR, Paul, “The meaning of privatization”, *Yale Law and Policy Review*, volumen 6, 1988, p. 7].

<sup>88</sup> MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Sentido y formas de la privatización de la Administración pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 39, 2000, p. 15; CASSESE, Sabino, “Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, p. 579.

Piénsese, por ejemplo, en las fuerzas armadas que hoy día consideramos una función ineludiblemente pública y reservada al poder público pero que en otros periodos de nuestra historia fue ejercida, al menos parcialmente, por sujetos privados. En este sentido, escribe ALLI TURILLAS que en los siglos XVI y XVII los ejércitos eran “generalmente pequeños, voluntarios y formados con abundancia de unidades mercenarias y de tropas extranjeras combatiendo juntas y en servicio de un Rey (...)”, poniendo de relieve este autor que “el reclutamiento se producía mediante sistemas «privados»; pues la llevaban a cabo unos comisionados del Rey: los capitanes con su licencia (conducta)” de quienes dependía “el reclutamiento y enganche de su compañía, así como el nombramiento de sus tenientes” actuando “como auténticos «concesionarios de un servicio público»” [ALLI TURILLAS, Juan-Cruz, “Ejército profesional y despublicación de la guerra (privatización y externalización en las fuerzas armadas. El retorno al modelo tardo-renacentista”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 7, 2004, pp. 396-397].



Estado –tal como lo concebimos en la actualidad– deben ser ejercidas directamente por la Administración, sin que sea posible la intervención de los sujetos privados<sup>89</sup>.

Ello supone que hay un determinado espacio de actuación de la Administración en el que no cabe la participación de los sujetos privados. Es decir, existen una serie de tareas públicas que deben permanecer íntegramente en manos de la Administración por considerarse que son un reflejo de la propia esencia del Estado<sup>90</sup>.

Se trata, en definitiva, de aquellas tareas públicas que giran en torno a la idea de soberanía, como, por ejemplo, la defensa nacional, el orden público, la justicia o las relaciones internacionales<sup>91</sup>. En principio, estas actividades públicas deben regirse, necesariamente, por el Derecho público y tienen, además, que ser desarrolladas directamente por la propia Administración<sup>92</sup>. No caben, por tanto, en estas tareas públicas su desarrollo o gestión por parte de los sujetos privados.

---

<sup>89</sup> Escribe COSTA GONÇALVES que “la intuición social, servida por la cultura y por una cierta visión del mundo y de la historia, nos indica que hay tareas que deben ser asumidas por el Estado, misiones que son *esencialmente públicas*, que corresponde a la más profunda razón de ser y de la existencia del propio Estado” [COSTA GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas...*, *op. cit.*, p. 231]. En un sentido similar, reconociendo que hay una intuición social que permite identificar claramente unas tareas como esencialmente públicas, escribe BERMAN que “*perhaps the most obvious reason that scholarly attack has failed to dislodge the public/private distinction is that the distinction, however illogical, actually captures a fundamental societal intuition*” [BERMAN, Paul Schiff, “Cyberspace and the state action debate...”, *op. cit.*, p. 1288].

<sup>90</sup> La cuestión no deja de ser, en realidad, ideológica, condicionada tanto por el momento histórico como por la propia concepción que se tenga sobre el papel que debe desempeñar el Estado en la sociedad. Piénsese, por ejemplo, en el debate norteamericano que suscita la participación de empresas privadas en actividades tan sensibles como la gestión de las prisiones o, incluso más, si cabe, en la colaboración de contratistas privados en el ámbito de las operaciones militares. En este sentido, escribe CAMPBELL que “(...) *there is no general consensus in the community about what functions the government should perform. Rather, this is a matter giving rise to "deep ideological disputes", with political parties disagreeing about the proper role of the State, particularly in the context of privatisation, and political theorists having widely divergent views about the distinction between that which is public and that which is private and the role of the State*” [CAMPBELL, Colin D, “The nature of power as public in English judicial review” *Cambridge Law Journal*, volumen 68, 2009, p. 92].

<sup>91</sup> Señala MARTÍN-RETORTILLO que estas tareas públicas vinculadas a la idea de soberanía sobre las que no cabe la privatización “en cierto modo se reflejan en el artículo 149.1 de la Constitución” [MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Reflexiones sobre las privatizaciones”, *Revista de Administración Pública*, número 144, 1997, p. 1]. En el mismo sentido, TRONCOSO REIGADA, Antonio, *Privatización, empresa pública y Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 282.

<sup>92</sup> En el Derecho norteamericano, la *Federal Activities Inventory Reform Act*, prohíbe la privatización de aquellas funciones calificadas como de naturaleza inherentemente gubernamental (“*inherently governmental functions*”). Estas funciones vendrían a definirse como aquellas que están tan íntimamente relacionadas con el interés público que exigen su desempeño únicamente por parte de empleados federales (“*so intimately related to the public interest as to require performance by Federal Government employees*”). En este sentido, la *OMB Circular A-76* regula la contratación externa de las funciones que desarrollan las Agencias federales estableciendo una distinción fundamental entre actividades comerciales

Así, las funciones esenciales del Estado –aquellas que se conectan con la soberanía– suponen un límite a la privatización<sup>93</sup>. En efecto, parece difícil asumir –en nuestra concepción de lo que es el Estado– que funciones tan esenciales como el ejército, la policía o la justicia sean gestionadas por sujetos privados<sup>94</sup>.

Fuera de este espacio reservado en exclusiva a la Administración se abre un amplio campo de actividades en las que los sujetos privados pueden desarrollar tareas públicas,

---

y actividades inherentemente gubernamentales que, en principio, deberían permanecer en manos del Gobierno. Como señala CHESTERMAN, esta definición de funciones de naturaleza inherentemente gubernamental fue elaborada incluyendo “*those activities which require either the exercise of discretion in applying Government authority or the use of value judgment in making decisions for the Government*” [CHESTERMAN, Simon, “Intelligence services”, en CHESTERMAN, Simon; FISHER, Angelina (Eds.), *Private security, public order: the outsourcing of public services and its limits*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 200 y ss]

No obstante, algunos autores, entre ellos AMAN, ponen de relieve la dificultad de discernir qué actividades son “*inherently governmental functions*” y cuáles no entrarían dentro de esta categoría. Además, la interpretación muy amplia de lo que se considera “comercial” frente a una interpretación restrictiva de lo que se entiende como “esencialmente estatal” ha producido que las “*inherently governmental functions*” como límite a la privatización haya perdido parte de su sentido [AMAN, Alfred C Jr, “Private prisons and the democratic deficit”, en CHESTERMAN, Simon; FISHER, Angelina (Eds.), *Private security, public order... op. cit.*, p. 103]. Con todo, de acuerdo con la *OMB Circular A-76*, estas funciones de naturaleza inherentemente gubernamental pueden clasificarse en dos grandes grupos o categorías. La primera categoría incluiría la función de dirección política, esto es, “el acto de gobernar, es decir, el ejercicio discrecional de la autoridad gubernamental”, incluyendo, entre otras muchas actividades, la dirección de la defensa nacional o la investigación criminal. La segunda categoría recoge las transacciones y derechos monetarios y englobaría, entre otras, la recaudación de impuestos. Igualmente, sobre estas cuestiones, SORETT, Stephen M, “Understanding the new A-76 circular”, *Procurement Lawyer*, volumen 38, 2003, pp. 12 y ss; GUTTMAN, Dan, “Inherently governmental functions and the new millennium. The legacy of twentieth-century reform”, en STANTON, Thomas H; GINSBERG, Benjamin, *Making Government Manageable. Executive organization and management in the twenty-first century*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004, p. 40 y ss.

<sup>93</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “El concepto y las formas de privatización”, *Revista Española de Control Externo*, número 7, 2001; del mismo autor, *El Derecho administrativo privado*, Montecorvo, Madrid, 1996, p. 177; SORIANO GARCÍA, José Eugenio, *Desregulación, privatización y Derecho administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1993, pp. 6-7; MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Sentido y formas de la privatización... op. cit.”, p. 16.

<sup>94</sup> Escribe MUÑOZ MACHADO que “casi resulta innecesario argumentar en términos constitucionales que la defensa, los asuntos exteriores, la justicia y la policía no pueden privatizarse. Son regalías y atribuciones de la corona desde hace siglos, del Estado después; atributos esenciales sin los que el poder público no se hace reconocible y la soberanía del Estado se diluye” [MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Tomo XIV La actividad regulatoria de la Administración*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 98], posición que, años antes, ya había defendido en “Los límites constitucionales de la libertad de empresa”, en COSCULLUELA MONTANER, Luis (Coord.), *Estudios de Derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 144-145. En un sentido similar, SANZ RUBIALES sostiene que “en la Carta Magna hay descritas una serie de funciones –poderes públicos indeclinables– que la Ley no puede atribuir en gestión indirecta a los sujetos particulares”, afirmando que “sí que puede deducirse de la Constitución una reserva implícita a la Administración pública” con relación a los ámbitos materiales de “justicia, policía, ejército, y los sistemas penitenciario y tributario” [SANZ RUBIALES, Iñigo, *Poder de autoridad y concesión de servicios locales*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005, pp. 24-25]

fundamentalmente, en la prestación de servicios públicos y el ejercicio de algunas funciones públicas, como son, especialmente, las funciones de control, inspección y certificación<sup>95</sup>.

De hecho, a partir de los años ochenta y, fundamentalmente, de los noventa<sup>96</sup> se ha llevado a cabo un proceso de privatización de las actividades desarrolladas por la Administración pública<sup>97</sup>. Este proceso, motivado por una suerte de razones económicas, técnicas y, sobre todo, ideológicas<sup>98</sup>, ha supuesto en términos muy generales trasladar al sector privado el desarrollo y la ejecución de actividades públicas que tradicionalmente gestionaba de forma directa la Administración<sup>99</sup>.

Así, aunque el término de privatización es muy amplio y recoge realidades muy diversas, puede decirse, en una primera aproximación, que privatizar implica trasladar a los

---

<sup>95</sup> Sobre esta cuestión, Capítulo Cuarto.

<sup>96</sup> En este sentido comenta, GUTTMAN, que “*in the 1980s and 1990s, the notion of shrinking Government gained popular support around the globe. Citizens, however, generally wanted small Government without diminution in governmental functions*” [GUTTMAN, Daniel, “Governance by contract: constitutional visions; time for reflection and choice”, *Public Contract Law Journal*, volumen 33, 2004, p. 329].

<sup>97</sup> Como afirma OTERO, la privatización de la Administración pública es una realidad anterior al siglo XX e, incluso, al liberalismo [OTERO, Paulo, “Coordenadas jurídicas da privatização da Administração pública”, *Os caminhos da privatização da Administração pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 32]. Esto es, aunque es a partir de los años noventa cuando se produce un mayor impulso, la participación de los sujetos privados en el desarrollo de tareas públicas viene de lejos, existiendo fórmulas concesionarias incluso en la Roma clásica. Sobre esta cuestión, entre otros, LARA ORTIZ, María Lidón, “El ejercicio de servicios y funciones públicas por entidades privadas en el Derecho romano: el modelo concesional y su proyección a la actual regulación bancaria”, en FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio (Dir.), *Hacia un Derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Dykinson, Madrid, 2016, p. 266.

<sup>98</sup> Sostiene CRAIG, que las razones que justifican la privatización, al igual que para la nacionalización, son eclécticas [CRAIG, Paul, *Administrative Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 2008, p. 118]. Con todo, suele afirmarse que la participación de sujetos privados en la ejecución de tareas públicas se debe, entre otras, a razones económicas en cuanto que suele pensarse que los actores privados desempeñan las actividades públicas a un menor coste; técnicas al considerar que la Administración carece de los conocimientos necesarios para la ejecución de actividades técnicamente complejas (fundamentalmente relacionadas con las funciones de control, inspección y certificación), y finalmente en razones más genéricas de eficiencia y eficacia. Sobre estas cuestiones, entre otros, LAWRENCE, David M, “Private exercise of governmental power”, *Indiana Law Journal*, volumen 61, 1986, p. 656; CASS, Ronald A, “Privatization: politics, law and theory”, *Marquette Law Review*, volumen 71, 1998, pp. 452 y ss; STARR, Paul, “The meaning of privatization...”, *op. cit.*, pp. 20 y ss, y COLLINS, Hugh, *Regulating contracts*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 303. No obstante, algunos autores como CHESTERMAN ponen en duda que realmente la contratación de sujetos privados reduzca los costes económicos [CHESTERMAN, Simon, “We can’t spy...if we can’t buy: the privatization of intelligence and the limits of outsourcing inherently governmental functions”, *European Journal of International Law*, volumen 19, 2008, p. 1059].

<sup>99</sup> En este sentido, MINOW siendo consciente de la amplitud del concepto, apunta como definición de privatización el traslado de funciones públicas a manos privadas “(...) *a useful definition encompasses the range of efforts by governments to move public functions into private hands and to use market-style competition (...)*” [MINOW, Martha, “Public and private partnerships: accounting for the new religion”, *Harvard Law Review*, volumen 116, 2003, p. 1230].

particulares bienes o actividades que anteriormente eran de titularidad o gestión pública. Supone, pues, remitir para el Derecho privado, transferir para entidades privadas o confiar al sector privado actividades o bienes que hasta el momento estaban limitados al ámbito del sector público<sup>100</sup>. La privatización ha supuesto, por lo tanto, una cierta reducción de la actividad pública en la producción y distribución de bienes y servicios al traspasarse el desarrollo y ejecución de esas actividades a la iniciativa privada<sup>101</sup>.

En este proceso privatizador, como decíamos, la Administración ha trasladado a los sujetos privados una parte considerable de los bienes y servicios que hasta el momento venía prestando<sup>102</sup>, hasta tal punto que se dice que el Estado difícilmente podría funcionar sin la participación de los sujetos privados<sup>103</sup>.

Por lo tanto, con la privatización, la Administración ha dejado de ejercer de forma directa una multitud de tareas públicas, limitándose a garantizar la existencia de la prestación y su acceso a los ciudadanos. Se trata, en definitiva, de una profunda transformación o reorganización del Estado que la doctrina ha denominado como el paso del Estado *gestor y prestador de servicios*<sup>104</sup> a un “Estado *regulador-controlador*, un Estado *garante*”<sup>105</sup>.

---

<sup>100</sup> MARTÍN MATEO, Ramón, *La liberalización de la economía: más Estado menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988, p. 40; GARRIDO FALLA, Fernando, “Privatización y reprivatización”, *Revista de Administración Pública*, número 126, 1991, p. 23.

<sup>101</sup> VILLAR ROJAS, Francisco José, *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 355.

<sup>102</sup> Generalmente se afirma que la Primera Guerra Mundial supone el punto de inflexión a partir del cual la Administración decididamente asume la prestación directa de bienes y servicios [SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *La actividad de la Administración y el servicio público*, Comares, Granada, 1998, p. 52]. De ahí que hasta los años ochenta la Administración asumió la generalidad de las tareas públicas dejando poco margen a la gestión a los particulares [MOREIRA, Vital, *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 543].

<sup>103</sup> VERKUIL, Paul R, “Public law limitations on privatization of government functions”, *North Carolina Law Review*, volumen 84, 2006, pp. 401. Afirma el autor que “(...) *the reality is that our government could not function without contracting out some of its services* (...). En un sentido similar, CASSESE, Sabino, “New paths for Administrative Law: a manifesto”, *International Journal of Constitutional Law*, volumen 10, 2012, p. 607; BROWN, Kimberly N, “Outsourcing, data insourcing, and the irrelevant Constitution”, *Georgia Law Review*, volumen 49, 2015, p. 617.

<sup>104</sup> BUENO ARMJO, Antonio, “La actividad administrativa de fomento en el comercio interior”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Volumen 9 Comercio interior*, Iustel, Madrid, 2010, p. 1270.

<sup>105</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización...*, *op. cit.*, p. 112. En términos similares, SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, “El Derecho Administrativo General desde una perspectiva europea”, *Justicia Administrativa*, número 13, 2001, p. 7, y del mismo autor, “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos”, en BARNÉS, Javier (Ed.), *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006, p. 97. En el mismo sentido, escribe DARNACULLETA GARDELLA que “el Estado garante es, al mismo tiempo, un Estado regulador y, a la inversa, la regulación es una estrategia e

Así las cosas, en el Estado que conocemos como *garante*, los sujetos privados alcanzan en determinados ámbitos un mayor protagonismo en el ejercicio de tareas públicas que la propia Administración, que conserva la función principal de garantizar la continuidad y regularidad de esas funciones con unas determinadas condiciones. Así ocurre con las actividades de prestación y de control en la que la Administración se limita a garantizar que las tareas públicas se realizan adecuadamente, con los niveles de objetividad, accesibilidad y calidad exigibles<sup>106</sup>.

Dentro de la complejidad que reviste el concepto de privatización podemos distinguir, fundamentalmente, cuatro grandes acepciones<sup>107</sup>. Así, la privatización puede suponer la venta de bienes patrimoniales del Estado, la preferencia por el Derecho privado, que conlleva la utilización de fórmulas organizativas y procedimientos de actuación jurídico-privados, la renuncia de la Administración a una determinada actividad que deja de ser pública y pasa al mercado y, finalmente, la externalización de tareas públicas, que supone

---

intervención propia y característica del Estado garante” [DARNACULLETA GARDELLA, Maria Mercè, “La recepción y desarrollo de los conceptos y fórmulas de la regulación. El debate en la República Federal Alemana”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago; ESTEVE PARDO, José (Dirs.), *Derecho de la regulación económica*, Iustel, Madrid, 2010, p. 386].

<sup>106</sup> ESTEVE PARDO, José, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 170.

<sup>107</sup> Para PAREJO, la privatización engloba variados fenómenos de desplazamiento de tareas públicas al ámbito de lo privado o a zonas grises, que han adoptado cuatro formas básicas: la privatización patrimonial (venta de activos públicos); la privatización de la organización de la actividad o privatización formal; la privatización de tareas o responsabilidades o privatización material, y la privatización mediante la interposición de privados a efectos de la ejecución de tareas públicas retenidas o privatización funcional (calificable como de cooperación público-privada) [PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho administrativo*, 11ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 74-75]. En términos similares, TRONCOSO clasifica el fenómeno privatizador en cuatro modalidades de privatización: privatización material de la actividad, privatización de la gestión, privatización del patrimonio y, finalmente, la privatización de la financiación [TRONCOSO REIGADA, Antonio, *Privatización...*, *op. cit.*, pp. 42-47; igualmente, en *La protección de datos personales. En busca del equilibrio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 338-339].

En la misma línea, CASS establece también cuatro categorías de privatización señalando como una de ellas la contratación con entidades privadas para que ejerzan funciones públicas [CASS, Ronald A, “Privatization: politics, law and theory»...”, *op. cit.*, p. 458]. En un sentido similar, BARAK-EREZ recoge hasta nueve acepciones del concepto de privatización, entre ellas, la contratación de sujetos privados para la realización de tareas públicas. Así, escribe esta autora que “(...) *another pattern of privatization is the gradual reduction of administrative functions performed by authorities, which are replaced by private contractors hired for this purpose (...)* outsourcing is currently a major form of privatization” [BARAK-EREZ, Daphne, “Three questions of privatization”, en ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L (Eds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts, 2010, p. 496].

el ejercicio de funciones públicas o la gestión de servicios públicos por los sujetos privados<sup>108</sup>.

La primera acepción a la que puede hacerse referencia, y quizás, la forma más clásica de privatización es la patrimonial. Consiste principalmente en la venta o enajenación de empresas públicas a los particulares<sup>109</sup>.

En segundo lugar, por privatización suele entenderse también el fenómeno por el cual la Administración se sirve de personificaciones de Derecho privado para someter sus actividades al ordenamiento jurídico-privado. Se trata de una privatización formal generalmente denominada por la doctrina como “huida del Derecho Administrativo”<sup>110</sup>. Ocurre, por ejemplo, cuando la actuación de la Administración se canaliza a través de empresas públicas o fundaciones del sector público, como luego veremos.

En tercer lugar, tenemos la privatización material de la actividad o privatización de las tareas, también conocida como liberalización o supresión de monopolios públicos<sup>111</sup>. Esta

---

<sup>108</sup> En relación con las distintas acepciones del concepto de privatización señala SAGERS que, en la mayoría del mundo, la privatización suele referirse a la transferencia al sector privado de las diferentes participaciones patrimoniales que el sector público tenía en distintas empresas. Sin embargo, en los Estados Unidos, las entidades gubernamentales no han tenido, tradicionalmente, una gran cantidad de activos productivos. Debido a esta circunstancia, en el contexto norteamericano, la privatización se refiere generalmente al ejercicio por actores privados de funciones gubernamentales. Así, escribe el autor que “privatization, here can only mean the giving away of seemingly governmental functions” [SAGERS, Chris, “The myth of privatization”, *Administrative Law Review*, volumen 59, 2007, p. 47]. En el mismo sentido, STEVENSON, Dru, “Privatization of State administrative services”, *Louisiana Law Review*, volumen 68, 2008, p. 1286.

<sup>109</sup> Sobre esta clase de privatización, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Los mercados de interés general: telecomunicaciones y postales, energéticos y de transportes (privatización, liberalización, regulación pública y Derecho de la competencia)*, Comares, Granada, 2001, pp. 13 y ss; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *La privatización de la empresa pública*, Montecorvo, Madrid, 1991, pp. 80 y ss; COSCULLUELA MONTANER, Luis; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Derecho público económico*, 4ª ed., Iustel, Madrid, 2001, pp. 153 y ss.

<sup>110</sup> Sobre esta cuestión, la bibliografía es amplísima. Por todos, DEL SAZ CORDERO, Silvia, “La huida de Derecho administrativo. Últimas manifestaciones: aplausos y críticas”, *Revista de Administración Pública*, número 133, 1994, pp. 57 y ss; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Reflexiones sobre la huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, número 140, 1996, pp. 25 y ss; DESDENTADO DAROCA, Eva, *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 87 y ss. Recientemente, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio Jesús, *Introducción a la huida del Derecho administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

<sup>111</sup> En este sentido, TORNOS define la liberalización como “la apertura de sectores de actividad económica antes reservados al sector público (reserva jurídica, que podría ir o no acompañada de la reserva de la gestión) a la libre iniciativa económica [TORNOS MAS, Joaquín, “La actividad de regulación”, en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 1329]. En el mismo sentido, MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización...*, op. cit., p. 103.

forma de privatización se produce cuando el Estado renuncia a la titularidad de la actividad o tarea que antes asumía como propia que se traslada a la sociedad. Es decir, la actividad deja de ser estatal y pasa a encomendarse libremente a los particulares. Supone una voluntad del Estado de que una determinada actividad deje de pertenecer en exclusiva a la Administración, confiándose su desarrollo a los particulares<sup>112</sup>. Se trata, en definitiva, de la *despublicatio*<sup>113</sup>.

No obstante, esta privatización de tareas generalmente va acompañada de una mayor regulación de la actividad, que puede conllevar que el Estado asuma una determinada responsabilidad de garantía. Pero, aun en estos casos, tras la *despublicatio* las tareas son privadas y, pueden, por tanto, desarrollarse por los particulares en el contexto de su derecho a la libertad de empresa<sup>114</sup>.

Finalmente, nos encontramos con la cuarta acepción o significado de privatización: la contratación y externalización de tareas públicas<sup>115</sup>. La externalización consiste en trasladar a los sujetos privados actividades o servicios que son competencia de la Administración, actividades que son de su incumbencia y que, en otro caso, debería realizar la Administración directamente a través de su estructura organizativa<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, número 3, 1999, p. 39; MONTOYA MARTÍN, Encarnación; PÉREZ MORENO, Alfonso, “Formas organizativas del sector empresarial del Estado en la era de las privatizaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 39, 2000, p. 62; EMBID IRUJO, Antonio, “Público y privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas”, *Revista de Administración Pública*, número 143, 1997, p. 37.

<sup>113</sup> Si la *publicatio* implica la reserva de una actividad a la Administración que se convierte en su única titular, en sentido contrario, la *despublicatio* supone que dicha actividad retorna a la sociedad pudiendo los particulares desarrollarla libremente. No cabría, por tanto, la existencia del concesionario al no ser ya una actividad de exclusiva titularidad administrativa. Sobre esta cuestión, BLANQUER CRIADO, David, *La concesión de servicio público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 297-300.

<sup>114</sup> COSTA GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas...*, *op. cit.*, p. 323.

<sup>115</sup> Sobre esta clase de privatización, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “Nuevos desarrollos de la idea de colaboración privada empresarial en el ejercicio de funciones públicas”, *Presupuesto y Gasto Público*, número 45, 2006, p. 32; ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho administrativo español*, Civitas, Cizur Menor, 2006, p. 525.

<sup>116</sup> En este sentido, LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación”, *Revista de Administración Pública*, número 185, 2011, p. 91; CASSESE, Sabino, *Derecho administrativo: historia y futuro*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2014, p. 410; DREYFUS, Jean-David, “L’externalisation, éléments de droit public”, *Actualité Juridique Droit Administratif*, número 19, 2002, pp. 1214-1218. Como escribe AMAN, “outsourcing out is a common form of privatization in the United States, calling on the private sector to deliver what were once government-provided services” [AMAN, Alfred C Jr, “Private prisons and the democratic deficit...”, *op. cit.* p. 86].

En esta forma de privatización, los particulares participan en la gestión, en el desarrollo o en la ejecución de tareas públicas. A diferencia de la privatización material o liberalización, la actividad externalizada mantiene su naturaleza pública<sup>117</sup>. La Administración únicamente delega en el sujeto privado la gestión o ejecución de las actividades administrativas externalizadas<sup>118</sup>.

Al tratarse de actividades o servicios que no dejan de ser públicos, la Administración conserva por vía contractual o en virtud de las disposiciones legales, los derechos o potestades pertinentes para asegurar que lo que sigue siendo, de algún modo suyo, se lleve a cabo conforme a lo que ella disponga en cumplimiento de sus deberes legales y el interés general<sup>119</sup>.

Como decíamos, en esta modalidad de privatización los sujetos privados ejercen funciones públicas o gestionan servicios públicos, pero manteniendo la Administración la responsabilidad sobre tales actividades<sup>120</sup>. Se incluyen aquí, aunque no de manera exclusiva, a los concesionarios de la Administración como uno de los supuestos típicos en los que los sujetos privados participan en la gestión de tareas públicas<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Como escribe FREEDLAND, “(...) *the function remains in the public sector but means of performing it are located in the private sector* (...)” [FREEDLAND, Mark, “Government by contract and public law”, *Public Law*, 1994, p. 87]. En el mismo sentido, CRAIG, Paul, “Privatisation: the UK experience”, *European Review of Public Law*, volumen 5, 1994, p. 109; TRONCOSO REIGADA, Antonio, *Privatización...*, *op. cit.*, p. 44; OTERO, Paulo, “Coordenadas jurídicas...”, *op. cit.*, p. 41.

<sup>118</sup> En este sentido, “*contracting out mechanism entrust a private entity with a task that remains under public supervision and is not left to the market*” [AUBY, Jean-Bernard, “Contracting out and «public values»: a theoretical and comparative approach”, en ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L (Eds.), *Comparative...*, *op. cit.*, p. 512]. En la misma línea, BLUM, Mathew, “The federal framework for competing commercial word between the public and private sectors”, en FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (Eds.), *Government by contract. Outsourcing and American democracy*, Harvard University Press, Massachusetts, 2009, p. 64.

<sup>119</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Servicios públicos y papel del particular entre instancias de solidaridad y mercado competitivo”, en MIGNONE, Claudio; PERICU, Giuseppe; ROVERSI MONACO, Fabio (Eds.), *Le esternalizzazioni: atti del XVI Convegno degli amministrativisti Italo-Spagnoli*, Bononia University Press, Bolonia, 2007, p. 87.

<sup>120</sup> TAGGART, Michael, “The nature and functions of the State”, en CANE, Peter; TUSHNET, Mark (Eds.), *The Oxford Handbook of Legal Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 113. Escribe TAGGART que “(...) «*contracting out*» is where the State accepts responsibility for the performance of a public function or the provision of a public service, but the function is performed or serviced provided by a private sector contractor. Obviously, a condition precedent to contracting out is the conscious governmental decision that the function or services is necessary and that it would not be provided at all or in the right amount if the government abandoned the field to the market”.

<sup>121</sup> Como recuerda DE LA SERNA, es frecuente la utilización del concepto de privatización para referirse a aquellos supuestos en los que la Administración a través de la concesión se sirve de sujetos privados para la realización de actividades de carácter prestacional y de servicio público [DE LA SERNA BILBAO, María de las Nieves, *La privatización en España: fundamentos constitucionales y comunitarios*, Aranzadi, Cizur



La sustitución de la Administración por los particulares en el desarrollo o gestión directa de tareas públicas no altera el carácter público de las actividades realizadas. Las tareas mantienen su naturaleza pública, aunque se realicen por sujetos privados. Dicho de otro modo, la realización de tareas públicas por sujetos privados no convierte a dichas actividades en privadas<sup>122</sup>.

El carácter público de la tarea desarrollada por el sujeto privado implica que el régimen jurídico que regule dicha actividad deba ser público<sup>123</sup>. La consecuencia es evidente: el traspaso del ejercicio de tareas públicas a los particulares, tanto en el ejercicio de funciones públicas como en la gestión de servicios públicos, debe tener como contrapeso la extensión del Derecho administrativo a estas actuaciones públicas de los particulares<sup>124</sup>.

Esto es, al encontrarnos materialmente ante una tarea pública hay inherente un interés general, lo que conlleva necesariamente que la Administración y, con ella el Derecho administrativo, permanezcan en la regulación de tales funciones privatizadas<sup>125</sup>.

---

Menor, 1995, p. 56]. En el mismo sentido, BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, “Privatizaciones y misiones de servicio público”, en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI...*, op. cit., p. 1888; DÍAZ LEMA, José María, “La privatización en el ámbito local (el lento declinar de los monopolios locales)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 282, 2000, p. 72; TRONCOSO REIGADA, Antonio, *Privatización...*, op. cit., p. 45.

<sup>122</sup> En este sentido escribe WILLIAMS, que “*it is difficult to see how the mere fact of contracting out a function can change its nature from public to private: if a function is regarded as public when delivered by a local authority in-house it should equally be regarded as public (...) when contracted-out to be performed by a private organization on the local authority’s behalf*” [WILLIAMS, Alexander, “Public authorities: what is a hybrid public authority under the HRA?”, en HOFFMAN, David (Ed.), *The impact of the UK Human Rights Act on private law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 51].

<sup>123</sup> CUETO PÉREZ, Miriam, *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*, Civitas, Madrid, 2008, p. 23.

<sup>124</sup> En este sentido, señala ESTEVE PARDO, que “si el poder, y con él las relaciones de poder, se encuentran extramuros del Estado, también habrá que aplicarse allí, en las afueras del Estado, el Derecho que se gestó en torno suyo para regular y equilibrar las relaciones de poder, protegiendo y garantizando los derechos e intereses de los particulares frente a los poderes públicos y protegiendo también los intereses públicos en juego frente a posibles abusos de los poderes privados cada vez más determinantes” [ESTEVE PARDO, José, “El nuevo garantismo de los intereses generales: la extensión del Derecho Público a particulares que ejercen funciones públicas”, en LAGUNA DE PAZ, José Carlos; SANZ RUBIALES, Íñigo; DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel (Coords.), *Derecho Administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luís Martínez López-Muñiz*, Reus, Madrid, 2017, p. 61].

<sup>125</sup> Como señala DE LA MORENA, “donde esté la Administración pública, actuando como tal, estará presente el interés público o, invirtiendo los términos, donde esté el interés público estará presente (y actuando), la Administración pública (...) actuación que podrá ser directa (...) o indirecta cuando se considere que la realización del interés público podrá alcanzarse con la misma eficacia y a menor coste social, a través de agentes sociales o de simples particulares, influyendo convenientemente sobre sus comportamientos cooperativos. La Administración va a seguir, en este segundo supuesto, el criterio liberal que le aconseja porque no haga con poder lo que pueda hacer sin poder y que no haga por sí lo que pueda hacer por otros. Pero con poder o sin él, la Administración estará siempre «haciendo» para el interés público, por sí misma,

Así, la privatización produce una cierta contracción de las funciones de la Administración, en la medida en que deja de ejercer directamente determinadas tareas públicas<sup>126</sup>. Pero, al mismo tiempo, la privatización también genera nuevas tareas públicas que consisten, fundamentalmente, en la regulación y supervisión de esas funciones privatizadas<sup>127</sup>. Lo que permite además a la Administración desplegar una mayor influencia de los valores públicos en la sociedad<sup>128</sup> y, entre ellos, la transparencia<sup>129</sup>.

### 3.2 La necesidad de extender la transparencia a los sujetos privados

Generalmente, el principio de transparencia se asocia, por la propia naturaleza de las funciones que desempeña, con los sujetos públicos y especialmente con la Administración

---

o «haciendo hacer» para él a los demás. Lo que para el caso es lo mismo” [DE LA MORENA DE LA MORENA, Luis, “Derecho Administrativo e intereses públicos: correlaciones básicas”, *Revista de Administración Pública*, número 100-102, 1983, p. 865].

<sup>126</sup> Para DONNELLY, la realización de tareas públicas por sujetos privados no tiene como consecuencia una reducción de la Administración sino simplemente una evolución, “*from rowing to steering*” [DONNELLY, Catherine M, “Positive obligations and privatization”, *Northern Ireland Legal Quarterly*, volumen 61, 2010, p. 211].

<sup>127</sup> Como sostiene BARNÉS, “la «externalización» o privatización supone una redefinición de las tareas que ha de asumir el Estado y la sociedad y trae consigo, de ordinario, la idea de cooperación, de actuación conjunta, en la que el Estado, cuando menos, se reserva la función de control y de garante último” [BARNÉS, Javier, “Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas”, en BARNÉS, Javier (Ed.), *Innovación y reforma...*, *op. cit.*, p. 316]. En la misma línea, escribe SCHMIDT-ASSMANN que “la privatización de funciones no conduce a una clara separación de las esferas de competencia pública y privada (...) significa, más bien, que si antes el Estado tenía la responsabilidad de llevar a cabo directamente las tareas públicas, por ejemplo, de control, ahora su misión es más bien supervisar la ejecución de esas tareas (...)” [SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Instituto Nacional de Administración Pública – Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 303].

<sup>128</sup> Como escribe DILLER, que “(...) *as private entities are enlisted to carry out public programs, the reach of governmental power and influence may expand, rather than contract. Privatization may make government more pervasive in society, rather than less*” [DILLER, Matthew, “Introduction: redefining the public sector: accountability and democracy in the era of privatization”, *Fordham Urban Law Journal*, volumen 28, 2001, p. 1309]. En términos similares se pronuncia DICKINSON, Laura A, “Public values/private contract”, en FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (Eds.), *Government by contract...*, *op. cit.*, p. 338.

<sup>129</sup> TAGGART, Michael, “The nature and functions of the State...”, *op. cit.*, p. 103. En efecto, como sostiene BARNÉS, los sujetos privados han asumido en numerosos supuestos “relevantes cuotas de corresponsabilidad en la vida económica, social, ambiental o informativa (...) lo cual supone y entraña la asunción y –transposición– de valores, criterios y principios, con las lógicas adaptaciones, propios de la cultura del Derecho público, al privado. La transparencia es uno de esos principios o criterios” [BARNÉS, Javier, “La transparencia: cuando los sujetos privados desarrollan actividades regulatorias”, en GARCÍA MACHO, Ricardo (Coord.), *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*, Marcial Pons, Madrid, 2014, p. 79].

pública. De hecho, históricamente y con carácter general, las normas de transparencia han puesto el foco de atención de forma principal en la Administración pública<sup>130</sup>.

Como hemos visto, las tareas públicas ya no se desarrollan en exclusiva por la Administración o por otras entidades públicas. El legislador, consciente de esta tendencia a la privatización de tareas públicas, ha decidido de forma pionera que la LTE tenga un ámbito subjetivo amplio que permita acoger a todas aquellas entidades públicas o privadas que ejercen tareas públicas o disponen de recursos públicos.

La sujeción de los sujetos privados a la transparencia dista de ser un criterio unánime en todos los ordenamientos jurídicos. A modo de ejemplo, si nos fijamos en el derecho norteamericano, las entidades privadas no están sometidas, con carácter general, a la FOIA<sup>131</sup>. En efecto, la FOIA no resulta aplicable ni a las organizaciones privadas<sup>132</sup>, ni a los beneficiarios de subvenciones federales<sup>133</sup> ni tampoco a los contratistas<sup>134</sup>.

Desde una perspectiva teórica, puede pensarse que la razón por la que la FOIA ha ignorado a los sujetos privados se debe a que en el momento de su redacción podía percibirse con mayor precisión la frontera que separa lo público y lo privado. Esto es,

---

<sup>130</sup> Sobre esta cuestión, GUICHOT, Emilio, “Transparencia versus protección de datos”, en BLANCO ESTEVE, Avelino (Ed.), *El Derecho público de la crisis económica: transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo. Actas del VI Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012, p. 304.

<sup>131</sup> Sobre esta cuestión, VAUGHN, Robert G; MESSITTE, Peter J, “Access to information under the Federal Freedom of Information Act in the United States”, en BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (Eds.), *The right of access to public information. An international comparative legal survey*, Springer, Berlin, 2018, p. 194; VERKUIL, Paul R, *Outsourcing sovereignty: why privatization of government function threatens democracy and what we can do about it*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 105; GUTTMAN, Dan, “Public purpose and private service: the twentieth century culture of contracting out and the evolving law of diffused sovereignty”, *Administrative Law Review*, volumen 52, 2000, p. 891.

<sup>132</sup> Por ejemplo, entidades como la Cruz Roja (*American Red Cross*) no están sujetas a la FOIA pese a que reciban dinero de contratos gubernamentales y subvenciones federales para fines específicos [*Irwin Memorial Blood Bank of the San Francisco Medical Society v. American National Red Cross*, 640 F.2d 1051, 1052 (9th Cir. 1981)].

<sup>133</sup> La jurisprudencia norteamericana sostiene que una entidad privada no se convierte en una agencia a los efectos de la FOIA por el mero hecho de recibir subvenciones federales. Así, la conocida sentencia *Forsham v. Harris* 445 U. S. 169 (1980) afirma que “we hold here that written data generated, owned, and possessed by a privately controlled organization receiving federal study grants are not «agency records» within the meaning of the Act when copies of those data have not been obtained by a federal agency subject to the FOIA”.

<sup>134</sup> *Rush Franklin Publ'g, Inc. v. NASA*, No. 90-CV-2855, slip op. at 10 (E.D.N.Y. Apr. 13, 1993).

podía distinguirse con mayor facilidad entre unas tareas públicas que correspondían a la Administración y unas tareas privadas que incumbían a los actores privados<sup>135</sup>.

Siendo esto así, no parecía necesario que la transparencia alcanzase a unos sujetos privados que se limitaban principalmente a desarrollar actividades privadas<sup>136</sup>, sin mantener, por tanto, una especial relación con las actividades administrativas<sup>137</sup>. Esta situación determinaría que para controlar al Gobierno bastaba únicamente con tener un acceso a la información en poder de la Administración<sup>138</sup>.

En cambio, en nuestro ordenamiento y en el momento actual, dada la participación de los sujetos privados en el ejercicio de tareas públicas, para que los ciudadanos puedan ejercer una función de control no basta con tener un acceso a la información en manos de la Administración.

Adicionalmente, la transparencia y el derecho de acceso mitigan los riesgos y peligros que generalmente se asocian a la participación de los sujetos privados en el ejercicio de tareas públicas. Así, suele decirse que la utilización de actores privados para la ejecución de tareas públicas ya de por sí debilita la relación entre gobernantes y gobernados. De

---

<sup>135</sup> En este sentido, señala CAPELTO que en el momento de aprobarse la FOIA los sectores público y privado se encontraban claramente diferenciados, de modo que “(...) JOHNSON could not have foreseen a time when «the finances of the Union» would become as deeply enmeshed with private enterprise as they are today” [CAPELTO, Alexa, “Transparency on trial: a legal review of public information access in the face of privatization”, *Connecticut Public Interest Law Journal*, volumen 19, 2013, p. 20]. Se refiere la autora al que fuera presidente de los Estados Unidos en el momento de aprobación de la FOIA en 1966, Lyndon Baines JOHNSON.

<sup>136</sup> Como señalan JOHNSON y SEIDENSTAT, las relaciones entre la Administración y el sector privado se limitaban hasta mediados de los años ochenta a “a few in-house functions and a very limited number of direct services” [JOHNSON, Van R; SEIDENSTAT, Paul, “Contracting out Government services: privatization at the millennium”, *International Journal of Public Administration*, volumen 30, 2007, p. 232].

<sup>137</sup> No obstante, otros autores como Mazhar SIRAJ consideran que la mayoría de los países aplicaron las leyes de transparencia únicamente a la información del Gobierno porque era importante para los derechos civiles y políticos e ignoraron al sector privado porque la información que poseía era en gran medida relevante para los derechos económicos considerados tradicionalmente como relativamente inferiores, en comparación con los derechos civiles y políticos [SIRAJ, Mazhar, “Exclusion of private sector from freedom of information laws: implications from a human rights perspective”, *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, volumen 2, 2010, p. 217]. Sobre la relación entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales y económicos puede verse, entre otros, STEINER, Henry J; ALSTON, Philip, *International human rights in context. Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 237 y ss.

<sup>138</sup> SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E, “Rethinking accountability..., *op. cit.*, p. 401.

modo que esta situación se agravaría, aún más, cuando las normas de transparencia no llegasen a alcanzar toda la actividad pública que desarrollan los sujetos privados<sup>139</sup>.

Quizás, uno de los mayores desafíos que plantea el ejercicio de tareas públicas por los sujetos privados es precisamente la transparencia y con ella la rendición de cuentas<sup>140</sup>. La efectividad del acceso a la información pública comienza a resquebrajarse cuando los sujetos privados desarrollan actividades públicas, otrora ejercidas directamente por la Administración<sup>141</sup>. Y ello porque la naturaleza privada de estos sujetos supone, en un primer momento, una barrera que limita el acceso a la información sobre el ejercicio de estas tareas públicas<sup>142</sup>.

En efecto, cuando los particulares ejercen tareas públicas se produce una pugna entre la transparencia propia de la actividad pública y las aspiraciones de opacidad de las empresas, celosas de mantener fuera del foco público los aspectos más relevantes de su organización. Y, en cierto modo, parece razonable esta pretensión de las entidades privadas de mantener de manera confidencial la información que rodea su actividad para evitar que sus competidores obtengan una ventaja injusta<sup>143</sup>.

Sin embargo, privar a los ciudadanos de conocer toda la información relacionada con el ejercicio de unas funciones tradicionalmente públicas porque sean desempeñadas por actores privados imposibilita el escrutinio público que debe acompañar a toda actividad

---

<sup>139</sup> Sobre esta cuestión apunta DICKINSON, que “*scholars and policy-makers worry that this form of delegation reduces transparency, which in turn reduces the ability of those affected to vote their preferences when things are not going well*”, [DICKINSON, Laura A, “Public values/private contract...”, *op. cit.*, p. 130].

<sup>140</sup> DANNIN, Ellen, “Red tape or accountability: privatization, publicization and public values”, *Cornell Journal of Law and Public Policy*, volumen 15, 2005, p. 113. En un sentido similar, ROBERTS, Alasdair, *The logic of discipline: global capitalism and the architecture of government*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 127.

<sup>141</sup> En este sentido, señala ROBERTS que las leyes de acceso a la información pretendían lograr la transparencia de las agencias gubernamentales, pero “*as work left government departments, to go to contractors, privatized utilities and non-profit organizations, the principle of access to government documents began to break down*” [ROBERTS, Alasdair, *Blacked out government secrecy in the information age*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 152].

<sup>142</sup> AMAN, Alfred C Jr, “Private prisons and the democratic deficit...”, *op. cit.*, p. 87. En este sentido, afirma PALMER que “*(...) where public services are contracted out to private sector bodies, there is a threat to the democratic objectives of freedom of information if access is automatically denied because the transactions is uncritically categorised as private*” [PALMER, Stephanie, “Freedom of information: a new constitutional landscape”, en BAMFORTH, Nicholas; LEYLAND, Peter (Eds.), *Public law in a multi-layered constitution*, Hart, Oxford, 2003, p. 222].

<sup>143</sup> Sobre esta cuestión, entre otros, SAGE, William M, “Regulating through information: disclosure laws and American health care”, *Columbia Law Review*, volumen 99, 1999, p. 1790.

pública y resta a la ciudadanía la capacidad de análisis necesaria para evaluar la acción del Gobierno, afectando, en último término, su condición de votantes a la hora de optar por las distintas opciones políticas<sup>144</sup>.

La irrupción de los sujetos privados en la prestación de tareas públicas supone, en principio, una merma en el acceso a una información que es o debe ser pública<sup>145</sup>. Hay una cantidad sustancial de información sobre tareas públicas, que anteriormente estaba en poder de la Administración y que ahora se encuentra en manos del sector privado. Sobre esta información, que es de indudable interés público, no cabría un acceso ciudadano en la medida en que estos sujetos, al ser privados, actúan de forma habitual en un ámbito confidencial. Pero la relevancia de la información conexas a la prestación de estas actividades públicas no desaparece porque la realización de estas actividades públicas sea ejercida por los particulares.

Es más, incluso podría afirmarse que en tal caso la información adquiere una mayor significación en cuanto permite controlar tanto la decisión administrativa de su contratación como la propia gestión que del concreto servicio lleva a cabo el particular. En este sentido, si la transparencia es necesaria en la Administración, que persigue el interés general en todas sus actuaciones, con más razón deberá estar presente en los sujetos privados cuando ejercen tareas públicas. Y ello, porque como ya se ha dicho, los sujetos privados no mudan su naturaleza cuando ejercen tareas públicas, por lo que siendo privados lógicamente seguirán persiguiendo objetivos privados<sup>146</sup>. En tal sentido, la transparencia deviene necesaria para controlar que la prosecución del interés privado, que es legítimo, no perjudique o socave ni los intereses públicos ni los derechos de los ciudadanos sobre los que recaen sus actuaciones.

---

<sup>144</sup> En este sentido, DICKINSON, Laura A, "Public law values in a privatized world", *Yale Journal of International Law*, volumen 31, 2006, p. 419.

<sup>145</sup> Entre otros, MINOW, Martha, "Public and private partnerships...", *op. cit.*, p. 1235; DICKINSON, Laura A, "Public values/private contract...", *op. cit.*, p. 353.

<sup>146</sup> En el ejercicio de tareas públicas, los sujetos privados persiguen fines privados y, en especial, el ánimo lucro. En cambio, la Administración siempre persigue el interés general. En este sentido, hace años, escribía ZANOBINI que "(...) *i due fini, quello pubblico e quello privato, possono anche trovarsi in contrasto: il privato per attuare un maggior guadagno può trovare utile trascurare gli interessi generali. Questo contrasto non può verificarsi negli enti pubblici, perché ivi il fine dell'ente è lo stesso fine dello Stato: qui abbiamo coincidenza dei due fini in uno solo; là abbiamo soltanto incidenza e talora divergenza. Ciò spiega anche perché il soggetto, non ostante che eserciti attività pubblica, resta un soggetto di diritto privato: il suo fine è un fine privato: l'altro, quello pubblico, si aggiunge come mezzo pel conseguimento di questo*" [ZANOBINI, Guido, *Corso di Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1958, 148].

Esto es, si los actores privados cuando ejercen tareas públicas no están sujetos a las normas de transparencia se diluye en cierto modo la rendición de cuentas en cuanto resulta más difícil poder controlar la actividad de la Administración<sup>147</sup>.

La ausencia de transparencia en las entidades privadas no solo limitaría la posibilidad de defensa de intereses estrictamente públicos, sino también de los derechos e intereses de los propios ciudadanos en la medida en que las actuaciones de estas entidades les afectan directamente<sup>148</sup>.

En este sentido, el acceso a la información dota a los ciudadanos de una valiosa herramienta para proteger, en relación con las tareas desempeñadas, sus derechos e intereses frente a estas entidades privadas que ostentan una posición y un poder muy próximo al propio de la Administración<sup>149</sup>.

### **3.3 Los presupuestos de la transparencia en los sujetos privados: tareas públicas y financiación pública**

Los sujetos formalmente privados y las entidades netamente privadas que participan en el ejercicio de tareas públicas tienen, valga la redundancia, una naturaleza privada, por lo que la aplicación de las reglas de la transparencia no resulta tan evidente. De hecho, frente a la transparencia de la Administración, los sujetos privados se rigen en sus actuaciones

---

<sup>147</sup> De esta opinión, GILMORE, Robert S; JENSEN, Laura S, “Reinventing government accountability: public function privatisation and the meaning of «state action»”, *Public Administration Review*, volumen 58, 1998, p. 247.

<sup>148</sup> BOVENS, Mark, “Public accountability...”, *op. cit.*, p. 201.

<sup>149</sup> A este respecto, señala GUTTMAN que, en el Derecho norteamericano y partiendo ya de la propia Constitución, hay una larga tradición de normas dedicadas a proteger a los ciudadanos frente al abuso de poder de los empleados públicos, pero, en cambio, no existen tales normas respecto de los terceros privados aun cuando estén involucrados en funciones públicas [GUTTMAN, Dan, “Contracting United States government work: organizational and constitutional models”, *Public Organization Review*, volumen 3, 2003, p. 293]. Esta circunstancia puede deberse a que, en el ámbito norteamericano, como así explica BEERMANN, el Derecho administrativo se fundamenta más en el temor o la sospecha al poder del Gobierno que al poder privado, incluso en aquellos supuestos en los que las entidades privadas realizan funciones muy parecidas a las tradicionalmente gubernamentales [BEERMANN, Jack M, “The reach of Administrative law in the United States”, en TAGGART, Michael (Ed.), *The province of Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford, 1997, p. 192].

por el principio de confidencialidad, que al igual que la transparencia administrativa, es un pilar fundamental en las sociedades democráticas<sup>150</sup>.

Lo habitual es, pues, que los actores privados se guíen y persigan fundamentalmente intereses privados. No se espera de ellos que sirvan al interés público<sup>151</sup>. Es más, no sería constitucionalmente aceptable que se exigiese a los particulares que sus actuaciones fuesen encaminadas única y exclusivamente a la consecución de intereses generales. En efecto, “exigir [...] que los particulares solo puedan perseguir con su actuación el interés general contradiría flagrantemente libertades fundamentales como la libertad de empresa reconocida por el artículo 38 CE (que legitima y se basa en el ánimo de lucro, el paradigma del interés particular)”<sup>152</sup>.

Para lograr sus objetivos privados, especialmente en el contexto económico, los sujetos privados usualmente llevan a cabo sus actuaciones de manera confidencial. De modo que, en la esfera privada, la prioridad no es la transparencia sino el secreto. De hecho, nos encontramos con una presencia importante del secreto en el ámbito privado, especialmente, a través de los secretos empresariales, que están diseñados precisamente para proteger al sector privado de la vigilancia ciudadana y, fundamentalmente, de sus competidores<sup>153</sup>.

Así, lo que resulta claro es que hay un ámbito de incertidumbre con relación a la transparencia de estos sujetos privados que desarrollan tareas públicas. Por un lado, los concesionarios de la Administración no mudan su naturaleza privada por el mero hecho de celebrar un contrato público<sup>154</sup>. Mantienen su naturaleza privada y su interés en

---

<sup>150</sup> En un sentido similar, RAAB, Charles D, “Privacy as limits to access”, en AICHOLZER, Georg; BURKERT Herbert (Eds.) *Public sector information in the digital age. Between markets, public management and citizen's rights*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts, 2004, p. 38.

<sup>151</sup> FREEMAN, Jody, “Private parties, public functions and the new administrative law”, *Administrative Law Review*, volumen 52, 2000, p. 818.

<sup>152</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, “El concepto de Derecho administrativo desde una perspectiva lingüística y constitucional”, *Revista de Administración Pública*, número 162, 2003, p. 80.

<sup>153</sup> SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E, “Rethinking accountability and transparency: breaking the public sector bias”, *American University International Law Review*, volumen 29, 2014, p. 401. Escribe la autora que “*in the private sphere, concerns for accountability and answerability are normally subordinated to the demand for profits and competitiveness. Here, secrecy, not transparency, is the priority; tax secrets, corporate secrets, technological secrets, bank secrets, etc. (...)*”.

<sup>154</sup> La jurisprudencia del Tribunal Supremo es clara al considerar al concesionario un particular sin que ello sea óbice para que las actuaciones que lleve a cabo en el ejercicio de tareas públicas deban someterse al Derecho administrativo. En este sentido, la STS de 5 de febrero de 1988 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: Julio FERNÁNDEZ SANTAMARÍA) FJ 3], afirma que “la concesión (...),



mantener de manera confidencial los aspectos fundamentales de su organización. Por otro lado, la contratación de estas entidades privadas es una decisión de la Administración que la ciudadanía tiene derecho a conocer y fiscalizar.

Así, a grandes rasgos, sería razonable pensar que cuando una entidad privada celebra un contrato y recibe fondos públicos a cambio de sus servicios, el derecho de la entidad a conducir sus asuntos de manera confidencial puede entrar en tensión con el derecho de los ciudadanos a saber cómo se gastan dichos recursos públicos<sup>155</sup>. Pero al mismo, ese control ciudadano no puede implicar una extinción de la confidencialidad de los contratistas. Se produce, por tanto, una cierta disputa entre la transparencia de la Administración y el secreto como norma general de las entidades privadas que conllevará, necesariamente, la búsqueda de un punto de equilibrio entre ambos principios<sup>156</sup>.

Parece claro, pues, que los particulares no abandonan por completo su naturaleza privada cuando desempeñan una serie de tareas cuya titularidad pertenece a la Administración y que originariamente prestaba directamente. Pero al mismo tiempo, las actividades de naturaleza pública que llevan a cabo y, en su caso, los recursos públicos que sustentan la efectividad de esa prestación, permiten situar a estos sujetos privados en una *zona gris* a medio camino entre el sector privado y la Administración<sup>157</sup>. Es precisamente en esta

---

no implica la incorporación del concesionario al esquema orgánico de la Administración, lo cual le convertiría en un funcionario, antes, al contrario, parte de la óptica opuesta y consiste tan sólo en la colaboración funcional de un particular, que, sigue siendo, y que además asume el eventual riesgo empresarial (...)"'. Esta sentencia resuelve un recurso contra una resolución del Tribunal económico-administrativo provincial de Castellón relativo a la impugnación del impuesto municipal de radicación sobre un aparcamiento subterráneo.

<sup>155</sup> En este sentido la sentencia de la *Supreme Court of Texas* en el caso *Greater Houston Partnership v. Paxton*, 468 S. W. 3d 54 (2015) afirma que “*when a private entity enters into a contract and receives government funds in exchange for its services, the entity's right to conduct its affairs confidentially may be in tension with the public's right to know how government funds are spent (...)*”.

<sup>156</sup> Aunque el principio de secreto o confidencialidad es propio de los sujetos privados, no tiene un carácter absoluto. De hecho, este principio de confidencialidad resulta matizado en el caso de las sociedades cotizadas con el objetivo de proteger a los accionistas –actuales y potenciales– y garantizar la igualdad entre los inversores individuales y los inversores institucionales y administradores [SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Manuel María, “Fundamentos y antecedentes del régimen de información y transparencia en las sociedades cotizadas”, en VIVES, Fernando; PÉREZ-ARDÁ, Javier (Coords.), *La sociedad cotizada*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 114-115]. Sobre las distintas manifestaciones del principio de transparencia en las sociedades cotizadas, entre ellas, todo lo relativo a la transparencia en la composición de los Consejos de Administración y las remuneraciones de los administradores, puede verse la obra colectiva RODRÍGUEZ ARTIGAS, Fernando; FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, Luis, et alii (Dirs.), *Sociedades cotizadas y transparencia en los mercados*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

<sup>157</sup> En este sentido, ROBERTS, Alasdair, “Structural pluralism and the right to information”, *University of Toronto Law Journal*, volumen 51, 2001, p. 247.

zona gris donde habría que conjugar la transparencia inherente a toda actividad administrativa con el respeto a la naturaleza e intereses propios de las entidades privadas.

Sin embargo, antes de abordar cómo podemos conciliar las necesidades de transparencia implícitas en toda actuación administrativa con la naturaleza privada de los sujetos, es preciso acotar, si quiera someramente, en qué consisten esas tareas públicas.

Anteriormente, ya señalamos que hay unas determinadas tareas públicas que están vetadas a la participación de los sujetos privados. Eran aquellas que se encontraban en torno a la idea de soberanía. Así, fuera de estas actividades estrechamente relacionadas con la soberanía, los particulares pueden colaborar con la Administración en una multitud de tareas públicas, fundamentalmente en la prestación de servicios públicos y en el desempeño de funciones públicas que, si bien conllevan el ejercicio de una cierta potestad pública, no pertenecen al núcleo duro de las funciones soberanas<sup>158</sup>. Se trata, fundamentalmente, del ejercicio de las funciones de control, inspección y certificación.

En todo caso, por el momento, importa destacar que la transparencia debe abarcar a los sujetos privados cuando ejerzan tareas públicas, es decir, actividades que son de incumbencia de la Administración. Por ello, en términos generales, la transparencia debe aplicarse a los sujetos puramente privados cuando ejerzan funciones públicas o bien gestionen servicios públicos<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> BLANQUER CRIADO, David, *La inspección (de actividades autorizadas o comunicadas)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 960.

<sup>159</sup> En este sentido, S. MARTÍN-RETORTILLO señalaba que “el Estado (...) asume una función amplia [y] si desde ella determinamos lo público según el criterio exclusivo del fin (...) nos encontramos, con actividades privadas entitativamente coincidentes con la específicamente pública, con lo que un buen número de ellas habría que configurarlas como gestión de servicios y funciones públicas. Sin embargo, no es así, para que de esta figura pueda hablarse es necesaria, por el contrario, *la existencia de una titularidad directa por parte del Estado (...)*” [MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias”, *Revista de Administración Pública*, número 24, 1957, p. 161]. Las cursivas son nuestras.

No obstante, en el Capítulo cuarto profundizamos sobre qué debe entenderse, a los efectos de la transparencia, por funciones públicas y servicios públicos y, de manera especial, si la LTE atiende a un concepto estricto de servicio público o por el contrario recoge un concepto más amplio, incluyendo también los servicios de interés económico general o universal.

En cambio, no parece adecuado que la transparencia deba aplicarse a los sujetos privados cuando realicen tareas esencialmente privadas, aun cuando su ejercicio pueda conllevar, en un sentido amplio, un interés público<sup>160</sup>.

Lo contrario nos llevaría, inevitablemente, a la extensión de la transparencia a un gran número de sujetos privados que ni tienen una especial conexión con la Administración ni ejercen materialmente una actividad administrativa. Porque, como es evidente, que en una actividad privada subyazca un interés público o que su realización beneficie a la colectividad no implica que estemos ante una función pública o un servicio público<sup>161</sup>.

La transparencia debe limitarse, pues, a actividades estrictamente públicas. De no ser así, el ámbito de aplicación de la transparencia sería amplísimo ya que, en realidad, podría sostenerse que en el ejercicio de casi cualquier actividad privada puede encontrarse, por remoto que sea, un interés público<sup>162</sup>.

Aunque la participación de los sujetos privados en el desempeño de tareas públicas es diversa, pueden distinguirse dos situaciones sustancialmente diferentes en función del grado de implicación y responsabilidad de los actores privados en la ejecución de tales actividades públicas.

---

<sup>160</sup> Ello no obsta a que la actividad privada en cuestión esté subvencionada. En tal caso, la transparencia se justificaría no por la presencia de una tarea pública, sino para permitir el control ciudadano sobre la adecuada utilización de los recursos públicos.

<sup>161</sup> En este sentido, SAINZ MORENO explica esta cuestión poniendo como ejemplo que “es de interés público, reconocido incluso por la Constitución, la existencia de abogados que asistan a los ciudadanos en los procesos (art. 24.2), y a los detenidos en las diligencias policiales y judiciales (art. 17.3), pero el ejercicio de la abogacía no es el ejercicio de una función pública, sino actividad privada, y los actos en que se manifiesta son actos privados sujetos a la jurisdicción ordinaria; también es de interés público la existencia de médicos que contribuyan a la sanidad pública y al cuidado de la salud de las personas (art. 43.1 de la Constitución), pero su actividad es de naturaleza privada, salvo cuando se incorporan a un órgano público y actúan en el ejercicio de una función pública” [SAINZ MORENO, Fernando, “Colegios profesionales (comentario al artículo 36 de la Constitución)”, en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, p. 621].

<sup>162</sup> Sobre esta idea de que hay una multitud de actividades privadas cuya realización puede comportar de manera indirecta la satisfacción de un interés público, sin que ello convierta a tales actividades en funciones públicas o servicios públicos, es ilustrativa la sentencia de la *U.S Supreme Court Jackson v. Metropolitan Edison Co.*, 419 U.S. 345 (1974), cuando afirma que “doctors, optometrists, lawyers, Metropolitan, and Nebbia's upstate New York grocery selling a quart of milk are all in regulated businesses, providing arguably essential goods and services, «affected with a public interest». We do not believe that such a status converts their every action, absent more, into that of the State”.

En la primera situación, los sujetos privados desempeñan tareas públicas y asumen el papel de la Administración frente a los ciudadanos<sup>163</sup>. En este caso, el sujeto privado asume la gestión o ejecución de las actividades que le han sido delegadas o transferidas, situándose en el cumplimiento de dichas tareas en una posición equivalente a la Administración<sup>164</sup>.

En estos supuestos nos encontramos ante una relación triangular entre los ciudadanos, el sujeto privado y la Administración, en la cual son los actores privados, en el marco de las tareas públicas que desarrollan, los que se relacionan directamente con la ciudadanía<sup>165</sup>.

La transparencia en estos casos aparece como necesaria para mitigar los problemas relativos al control, la responsabilidad y el respeto a los derechos de los ciudadanos que puedan suscitarse precisamente por esa relación con un sujeto privado investido de ciertos poderes típicos de la Administración<sup>166</sup>.

La segunda situación, que supone una menor intensidad en la intervención de los actores privados, se produce cuando la Administración adquiere o contrata con los particulares bienes y servicios que pueden calificarse como auxiliares, complementarios o de apoyo, es decir, que no suponen el núcleo de las actividades que desarrolla la Administración contratante<sup>167</sup>.

Se trata de aquellos casos en los que la Administración acude al sector privado para la adquisición de aquellos bienes y servicios que resultan necesarios para que la Administración pueda desempeñar las tareas públicas<sup>168</sup>.

---

<sup>163</sup> Como escribe DONELLY, cuando los sujetos privados ejercen tareas públicas “*private contractors undertake government’s role vis-à-vis citizens*” [DONELLY, Catherine M, “Leonard Cheshire again and beyond: private contractors, contract and section 6 (3) (b) of the Human Rights Act”, *Public Law*, 2005, p. 786].

<sup>164</sup> COSTA GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas...*, *op. cit.*, p. 349.

<sup>165</sup> TAGGART, Michael, “The nature and functions of the State...”, *op. cit.*, p. 114.

<sup>166</sup> Los sujetos privados, cuando ejercen tareas públicas, ejercen frente a los ciudadanos auténticos poderes. En este sentido, refiriéndose a la concesión, escribe VILLAR PALASÍ que “(...) no siendo la concesión otra cosa que una transferencia al particular de funciones y poderes de la Administración (...)” [VILLAR PALASÍ, José Luís, “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, número 3, 1950, p. 66].

<sup>167</sup> MOREIRA, Vital, “Serviço público e concorrência. A regulação do setor elétrico”, *Os caminhos da privatização da Administração...*, *op. cit.*, p. 226.

<sup>168</sup> Como señala AUBY, se trata de “*pure procurement contracts*”, en contraposición a “*contracting out of public duties*” [AUBY, Jean-Bernard, “Contracting out and «public values»...”, *op. cit.*, p. 556]. En el mismo sentido, escribe BEERMANN, que la participación de los sujetos privados puede limitarse a aportar a las

Por tanto, en estos casos, el sujeto privado no ejecuta realmente una tarea pública, sino que se limita únicamente a aportar a la Administración sus conocimientos, técnicas y medios materiales, de modo que sus acciones repercuten directamente en la Administración y no frente a los ciudadanos. Esto es, la actuación del sujeto privado se circunscribe únicamente a asistir a la Administración con bienes y servicios de apoyo que coadyuvan a la capacidad de la Administración para cumplir sus funciones, pero sin que exista realmente una interacción directa entre las entidades privadas y los ciudadanos.

En ambos casos, tanto cuando los sujetos privados desarrollan tareas públicas como cuando colaboran internamente con la Administración suministrándole bienes y servicios, existe un evidente interés público en conocer cómo se llevan a cabo esas relaciones entre los sujetos privados y la Administración. Por ello, ambas situaciones exigen, indudablemente, una cierta transparencia que permita a los ciudadanos fiscalizar la adecuación de la actuación administrativa a los intereses generales y, en especial, el control sobre posibles prácticas corruptas<sup>169</sup>.

Sin embargo, la extensión de la transparencia en uno y otro caso no debe revestir la misma intensidad. En el primero de los casos, los sujetos privados desempeñan tareas públicas – gestionando servicios públicos o ejerciendo auténticas funciones públicas– de modo que la necesidad de transparencia resulta más imperiosa<sup>170</sup>. Al desarrollar las tareas públicas, los sujetos privados actúan en lugar de la Administración<sup>171</sup>, incidiendo con su actuación en la esfera de los bienes y derechos de los ciudadanos.

---

Agencias “*support goods and services*”, o bien desempeñar efectivamente “*governmental functions*” [BEERMANN, Jack M, “Privatization and political accountability”, *Fordham Urban Law Journal*, volumen 28, 2001, pp. 1522 y ss].

<sup>169</sup> La contratación pública es, sin duda, uno de los espacios donde resulta más factible la aparición de prácticas corruptas. En este sentido, escribe ARONSON que “*where there are governments contracts, licences and privileges, there are opportunities for corruption and where are opportunities, corruption will occasionally happen*” [ARONSON, Mark, “A public lawyer’s responses to privatisation and outsourcing”, en TAGGART, Michael (Ed.), *The province...op. cit.*, p. 61].

<sup>170</sup> En esta misma línea, apunta FREEMAN que los contratos para adquirir bienes y servicios “comerciales” dirigidos al consumo del Gobierno resultan menos problemáticos para el Derecho administrativo que aquellos contratos que permiten a las entidades privadas realizar tareas de las agencias gubernamentales [FREEMAN, Jody, “The contracting state”, *Florida State University Law Review*, volumen 28, 2000, p. 165].

<sup>171</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho administrativo I*, 19ª ed., Civitas, Madrid, 2020, p. 69; SANDULLI, Aldo M, *Manuale di Diritto amministrativo*, Jovene, Nápoles, 1989, p. 567.

En estos casos, los sujetos privados y los ciudadanos se encuentran en una clara posición desigual que no ocurriría si los actores privados no estuviesen investidos de un determinado poder público<sup>172</sup>. Porque, en estos supuestos no estamos ante una relación puramente privada, sino que tiene, en realidad, un carácter administrativo<sup>173</sup>. No solo por la asimetría de poder y de información entre el sujeto privado y el ciudadano<sup>174</sup>. Sino también porque los ciudadanos, en determinados supuestos, se encuentran obligados o, al menos, disponen de pocas opciones de elección a la hora de decidir relacionarse con el actor privado<sup>175</sup>. La transparencia aquí resulta necesaria no sólo para controlar un interés público sino también como un instrumento que permita lograr un mayor equilibrio de poder entre el ciudadano y el sujeto privado<sup>176</sup>.

La aplicación del Derecho administrativo en general, y la transparencia en particular, permite en estas situaciones garantizar y proteger tanto los intereses generales como los derechos de los ciudadanos frente al poder e influencia que estas entidades privadas, a menudo grandes corporaciones, acumulan como prestadoras de servicios públicos<sup>177</sup>.

---

<sup>172</sup> En este sentido escribe OLIVER que “*public bodies and private bodies exercising public or governmental functions possess many kinds of power, which do not have direct parallels normally in purely private relationship (...) their power and the imbalance between such bodies and private individuals justifies in large part the imposition of higher order duties on public bodies and other organizations of exercising public functions (...)*” [OLIVER, Dawn, “The underlying values of public and private law”, en TAGGART, Michael (Ed.), *The province...op. cit.*, pp. 231-232].

<sup>173</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso...*, op. cit., p. 69. En el mismo sentido, años antes, RIVERO YSERN, Enrique, *El Derecho administrativo y las relaciones entre particulares*, Instituto García Oviedo – Universidad de Sevilla, Sevilla, 1969, p. 164; SALAS HERNÁNDEZ, Javier, “Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones entre usuarios del servicio público y las empresas concesionarias”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 4, 1975, p. 30; ALESSI, Renato, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Giuffrè, Milán, 1956, p. 57.

<sup>174</sup> En este sentido, BATEUP, refiriéndose a los servicios esenciales señala que “*(...) these bodies hold a great degree of power over the lives of individual citizens, and thus do not exist within the general paradigm of private law relationships between "equal" parties (...). The population also has no choice but to submit to the control these bodies have over their lives, with the practices and procedures of these bodies thus shaping and channelling the conduct of the public*” [BATEUP, Christine, “Power v. the State: some cultural foucaldian reflections on Administrative law corporatisation and privatisation”, *Southern Cross University Law Review*, volumen 3, 1999, p. 104].

<sup>175</sup> FREDMAN, Sandra, MORRIS, Gillian S, “The costs of exclusivity: public and private re-examined”, *Public Law*, 1994, p. 79.

<sup>176</sup> PELTZ-STEELE, Richard J, “Access to information in the private sector: African inspiration for U.S FOIA reform”, *Villanova Law Review*, volumen 63, 2018, p. 908.

<sup>177</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización...*, op. cit., p. 38; ESTEVE PARDO, José, “El nuevo garantismo...”, op. cit., p. 60. Como escribe PONCE SOLÉ, “el nuevo peligro en el siglo XXI no es tanto que un monarca absoluto actúe *legibus solutus*, lo que preocupaba a los revolucionarios y liberales del siglo XVIII, sino que grandes corporaciones transnacionales con facturaciones superiores al PIB de Estados, actúen desconociendo la transparencia, la prohibición de la arbitrariedad o el derecho a una buena administración de los ciudadanos cuando prestan servicios públicos, servicios de interés general o ejercen potestades

Adicionalmente, parece lógico pensar que si estamos en presencia de una actividad que corresponde a la Administración debe estar presente la transparencia sin que deba resultar relevante a estos efectos quién ejerce la función pública o lleve a cabo la gestión directa del servicio público<sup>178</sup>. Carece de sentido que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a la información si la función pública es ejercida directamente por la Administración mientras que encuentren serias dificultades de acceso si se ejerce mediante una entidad privada<sup>179</sup>.

Lo sensato es, pues, que ante una misma actividad pública deba haber una misma posibilidad de acceso a la información. Si la transparencia es una obligación de la Administración, es lógico que también se traslade, con las debidas adaptaciones, a los sujetos privados cuando ejerzan esas tareas públicas<sup>180</sup>. En estos casos, los actores privados actúan frente a los ciudadanos en cierto modo como sustitutos de la Administración, de modo que en beneficio de tal posición es razonable que asuman correlativamente también ciertos deberes que la propia Administración hubiese tenido al realizar directamente tales actividades<sup>181</sup>.

Al final, en el ejercicio de tareas públicas están presentes de una u otra manera los derechos de los ciudadanos. Y parece razonable pensar que los ciudadanos no deberían tener derechos diferentes únicamente en función de si las actividades públicas son prestadas directamente por la Administración o por un sujeto privado<sup>182</sup>.

---

administrativas, desarrollando funciones públicas en sectores sensibles para los ciudadanos” [PONCE SOLÉ, Juli, “Los sujetos de la relación jurídico-administrativa y su participación en el procedimiento administrativo”, en PAREJO ALFONSO, Luciano; VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 156].

<sup>178</sup> AMAN, Alfred, C Jr, “Information, privacy and technology: citizens, clients or consumers?”, en BEATSON, Jack; CRIPPS, Yvonne (Eds.), *Freedom of Expression and Information...op. cit.*, p. 334.

<sup>179</sup> GUTTMAN, Daniel, “Governance by contract: constitutional visions..., *op. cit.*, p. 345.

<sup>180</sup> En este sentido, DILLER, Matthew, “Introduction: redefining..., *op. cit.*, p. 1310.

<sup>181</sup> BARAK-EREZ, Daphne, “The privatization continuum”, en CHESTERMAN, Simon; FISHER, Angelina (Eds.), *Private security, public order...op. cit.*, p. 83.

<sup>182</sup> FRANKEL, Richard, “Regulating privatized government through section 1983”, *University of Chicago Law Review*, volumen 76, 2009, p. 1474.

En otras palabras, parece que no se justifica que la decisión política de optar por una gestión indirecta de una determinada tarea pública deba repercutir en la posibilidad de los ciudadanos de controlar la gestión de los asuntos públicos<sup>183</sup>.

De no ser así, además de resultar incoherente, se abriría la puerta a que la Administración pueda eludir las normas de transparencia a través de la contratación con los sujetos privados<sup>184</sup>.

El sometimiento de los sujetos privados que ejercen tareas públicas a la transparencia no debe resultar extraña. Es una consecuencia natural al ser la transparencia inherente al ejercicio de cualquier actividad pública. Por lo tanto, el sujeto privado debe aceptar que la realización de tareas de carácter público conlleva necesariamente asumir un determinado grado de transparencia al ser un principio consustancial a las actividades que desarrolla<sup>185</sup>.

En realidad, la aplicación de la transparencia como institución administrativa a estos sujetos no constituiría propiamente una innovación, sino un ejemplo de la extensión del

---

<sup>183</sup> En el mismo sentido, FITZGERALD, Eithne; CARROLL, John; TYNDALL, Peter, “Reflections on freedom of information: past, present and future”, en ADSHEAD, Maura; FELLE, Tom (Eds.), *Ireland and the Freedom of Information Act*, Manchester University Press, Manchester, 2015, p. 160.

<sup>184</sup> BEERMANN, Jack M, “Administrative-Law-Like Obligations on private (ized) entities”, *University of California Law Review*, volumen 49, 2002, p. 1719; BAYNE, Peter, “Freedom of information in Australia”, *Acta Juridica*, volumen 197, 1993, p. 199.

De hecho, en otros ordenamientos, existen normas de acceso a la información que prohíben expresamente que las Administraciones públicas eviten sus obligaciones de transparencia privatizando determinadas tareas públicas. En este sentido, *Tennessee Code § 10-7-503* (2015) que establece que “A governmental entity is prohibited from avoiding its disclosure obligations by contractually delegating its responsibility to a private entity”.

Sobre esta cuestión se pronuncia la sentencia de la *Wisconsin Supreme Court*, en el caso *State of Wisconsin v. Beaver Dam Area Development Corporation*, 2008 WI 90, 312 Wis. 2d 84, 752 N.W.2d 295, que sostiene que “(...) por un lado, no podemos tolerar que un organismo gubernamental eluda la directiva legislativa de un gobierno abierto y transparente pagando a una entidad para que realice una función gubernamental. Por otro lado, tenemos que ser conscientes de las realidades del desarrollo económico y la necesidad, en ocasiones, de flexibilidad y confidencialidad (...) Debemos examinar la totalidad de las circunstancias (...)”.

<sup>185</sup> Como dice BARNÉS, que se transfiera o reconozca al sector privado el desempeño de actividades públicas “no impide, antes al contrario, que esa operación vaya acompañada, y valga la imagen, de una suerte de obligado «equipaje» de principios y valores que han de ser en todo caso asumidos por el actor no estatal. Valores y principios que resultan inherentes a la actividad, tales como –a título de ejemplo– transparencia (...)” [BARNÉS, Javier, “La vida pública de los sujetos privados, una expansión (cualitativa) del Derecho administrativo”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coords.), *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 219].



cumplimiento de las normas de Derecho público a actores privados involucrados en el ejercicio de funciones públicas<sup>186</sup>.

Así, debe entenderse que la transparencia se encuentra vinculada a las tareas públicas con independencia de si son ejercidas directamente por entidades privadas. Lo relevante es la naturaleza de la actividad que se ejercita y no la del sujeto que la desempeña<sup>187</sup>.

La transparencia sigue un criterio material, es decir, que se aplica allá donde estén presentes tareas públicas. De este modo la naturaleza jurídica de la entidad que ejerce la función pública o presta el servicio público no determina la aplicación o no de la transparencia, sino únicamente el alcance o grado de la misma<sup>188</sup>.

En efecto, lo razonable es que la transparencia en los sujetos privados se circunscriba únicamente a la actividad pública que ejercen. No debe afectar a todos los aspectos del conglomerado organizativo del sujeto privado. No se trata de una aplicación plena y exhaustiva de la transparencia a estos actores privados como si se tratasen de sujetos públicos. La transparencia en el sujeto privado únicamente debe incidir en el ámbito referido al ejercicio de esa función pública que tiene encomendada. En otras palabras, en los sujetos privados la información fiscalizable por el público quedaría restringida a esas actividades públicas y no al conjunto de su organización y objeto social. Eso sí, la delimitación de esta información que debe permanecer abierta al escrutinio público se antoja una tarea compleja que vendrá determinada tanto por el propio concepto de información pública como por el juego de los distintos límites al acceso a la información.

---

<sup>186</sup> FREEMAN, Jody, "Extending public law norms through privatization", *Harvard Law Review*, volumen 116, p. 1315.

<sup>187</sup> Sobre esta cuestión, BARNÉS, Javier, "An expanding frontier of administrative law: the public life of private actors (a functional approach)", *European Public Law*, volumen 24, 2018, pp. 605 y ss. En este mismo sentido, señala CRAIG que "(...) *one would have to look at the nature of the power thus, if the body was exercising public law functions, or such functions had public law consequences (...) then the body is subject to public law*" [CRAIG, Paul, "Public law and control over private power", en TAGGART, Michael (Ed.), *The province...op. cit.*, p. 1999].

<sup>188</sup> Sobre la pertinencia de establecer distintos grados de transparencia puede verse, SCHAUER, Frederick, "Transparency in three dimensions", *University of Illinois Law Review*, número 4, 2011, p. 1345.

El control ciudadano sobre la actuación administrativa exige no sólo la extensión de la transparencia a los sujetos privados que realizan tareas públicas sino también a aquellos actores privados que reciben recursos públicos<sup>189</sup>.

En determinados supuestos la financiación pública y el ejercicio de tareas públicas concurren en el mismo sujeto privado. Sucede, por ejemplo, cuando la retribución del sujeto privado por la realización de tareas públicas procede directamente de la Administración, aunque generalmente se retribuyan mediante el cobro de unas determinadas tarifas autorizadas por la propia Administración<sup>190</sup>.

La transparencia permite que los ciudadanos puedan controlar cómo se utilizan los recursos públicos. Cuando los sujetos privados se financian en todo o en parte con dinero público existe un indudable interés en que esos recursos no se gasten indebidamente<sup>191</sup>. Para fiscalizar cómo se maneja el dinero público, no basta únicamente con conocer qué necesidades concretas se han satisfecho con determinada financiación pública, sino que resulta indeclinable también que la ciudadanía pueda supervisar el buen uso de esos fondos públicos en un sentido puramente económico<sup>192</sup>.

### **3.4 La otra cara de la transparencia: el peligro para los intereses económicos de los sujetos privados**

La extensión de la transparencia a los sujetos privados puede afectar a distintas esferas, tanto de su organización interna como de las actividades que realizan, lo que podría

---

<sup>189</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “La transparencia en los gobiernos y administraciones locales”, en VILLORIA MENDIETA, Manuel (Dir.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos – Diputació de Barcelona, Barcelona, 2017, p. 332; CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí, “Transparencia y buen gobierno en las administraciones locales de Cataluña: una aproximación local la Ley 19/2014, de 29 de diciembre”, en VILLORIA MENDIETA, Manuel (Dir.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional...op. cit.*, p. 60.

<sup>190</sup> ESTEVE PARDO, María Luisa, “Financiación de las entidades privadas colaboradoras de la Administración”, en GALÁN GALÁN, Alfredo; PRIETO ROMERO, Cayetano (Coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades colaboradoras de la Administración*, Huygens, Barcelona, 2010, p. 226.

<sup>191</sup> Sobre esta cuestión, entre otros, DE JARNATT, Susan L, “Follow the money: charter schools and financial accountability”, *The Urban Lawyer*, volumen 44, 2012, p. 37.

<sup>192</sup> En este sentido, subraya MINOW que cuando el dinero público pasa a cuentas privadas cerradas al escrutinio público se corre el riesgo de una cierta debilitación de un valor público fundamental como es la protección contra el mal uso de los fondos públicos [MINOW, Martha, “Public and private partnerships..., *op. cit.*, p. 1247].

implicar ciertas intromisiones en derechos y libertades fundamentales como la libertad de empresa.

En este sentido, podemos destacar tres manifestaciones de la tensión existente entre la sujeción de los sujetos privados a la transparencia y la protección de sus intereses económicos y comerciales. Veámoslo.

### **3.4.1 Confidencialidad mitigada**

La transparencia, al aplicarse sólo a las entidades privadas que ejercen tareas públicas o contratan con la Administración –y, por tanto, no a todas las entidades privadas que actúan en el mercado– puede generar situaciones de cierta desventaja competitiva que perjudican a quienes se relacionan con la Administración. En efecto, las entidades que colaboran en el ejercicio de tareas públicas o que celebran contratos con la Administración han expuesto al público una parte importante de su actividad, mientras que las entidades con las que compiten actúan en un ámbito estrictamente confidencial<sup>193</sup>. En una posición similar de desventaja competitiva se encuentran las empresas públicas que ejercen actividades comerciales en concurrencia con el sector privado.

Así, los potenciales competidores tienen la posibilidad de obtener información relevante de la actividad pública que desarrollan estas entidades privadas y que pueden rentabilizar tanto si se relacionan con la Administración como si operan entre particulares.

Por ello, la aplicación de la transparencia a los sujetos privados puede conllevar que, ante la exigencia de una mayor exposición pública de la actividad que desarrollan, estas entidades no quieran relacionarse con la Administración<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> En este sentido, en *Fisher v. Renegotiation Board.*, 355 F. Supp. 1171 (D.D.C. 1973), si bien se refiere a contratos relativos a la defensa nacional que por razones de interés público tienen determinadas particularidades, se afirma –por lo que a nosotros nos interesa– que, “(...) *defense contractors would be put at a competitive disadvantage in purely commercial markets where they compete with contractors not required to disclose. Furthermore, public availability of the Standard Forms of Contractor's Report may reduce the number of contractors willing to compete for defense contracts, especially those primarily or even partially in commercial markets (...)*”.

<sup>194</sup> En este sentido, KEELING, Byron C, “Attempting to keep the tablets undisclosed...”, *op. cit.*, p. 229. Igualmente, FENSTER comenta esta posibilidad al afirmar que “*if private entities that collaborate with the government would thereby become subject to open government laws, they may be less willing to engage directly with the government*” [FENSTER, Mark, “Seeing the state: transparency as metaphor”, *Administrative Law Review*, volumen 62, 2010, p. 650].

El riesgo de que algunos actores privados reduzcan o incluso eliminen la posibilidad de contratar con la Administración afecta a los intereses públicos. Como mínimo, la existencia de un menor número de posibles contratistas presumiblemente provoque que aumente el coste que finalmente tiene que asumir la Administración<sup>195</sup>.

Resulta evidente que las obligaciones de transparencia no estimulan, precisamente, el deseo de los actores económicos de contratar con la Administración. En general, el mundo empresarial prefiere desarrollar sus actividades en un ámbito de confidencialidad<sup>196</sup>.

Sin embargo, aunque la transparencia en estos sujetos pueda causar ciertas reticencias, quizás sea exagerado pensar que tales reservas supongan un desinterés total en contratar con la Administración dados los beneficios que obtienen los contratistas<sup>197</sup>.

No debemos olvidar, de un lado, que el derecho de acceso a la información en poder de estos sujetos se circunscribe únicamente a la actividad pública desarrollada y, por otra parte, las entidades privadas pueden invocar la aplicación de límites y, especialmente, el referido a la protección de los intereses económicos y comerciales. Igualmente, debe tenerse en cuenta la importancia económica que para muchas compañías tiene la contratación pública. Así, parece ciertamente dudoso que la incidencia de la transparencia en los sujetos privados provoque una huida de las empresas a la hora de contratar con la Administración<sup>198</sup>.

---

<sup>195</sup> Sobre esta cuestión, DANNIN, Ellen, “Red tape or accountability..., *op. cit.*, p. 154.

<sup>196</sup> Esta confidencialidad en la actuación empresarial pretende, en principio, evitar que a través del derecho de acceso a la información los competidores obtengan ventajas injustas. Sin embargo, señala SANDOVAL-BALLESTEROS que la verdadera motivación para la opacidad del sector privado, cuando cumple funciones públicas, no es fomentar mercados mejores y más efectivos, sino salvaguardar el estrecho interés propio y mantener ocultos los posibles conflictos de intereses. Así, sostiene esta autora que “*the real motivation for private sector opacity, when fulfilling public functions, is thus not to foster better and more effective markets, but to safeguard narrow self-interest and keep potential conflicts of interest and other wrongdoings hidden*” [SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E, “Rethinking accountability..., *op. cit.*, p. 404].

<sup>197</sup> TOOMEY, Daniel E; FERRETTI, Joseph S, “The Freedom of Information Act: a refresher and primer for the construction lawyer”, *The Construction Lawyer*, volume 31, 2011, p. 22.

<sup>198</sup> La jurisprudencia norteamericana parece seguir esta idea, pues viene a afirmar que resulta poco probable que, por la incidencia de la transparencia, las empresas dejen de competir por los contratos del Gobierno habida cuenta de los beneficios que obtienen. En este sentido, en *Center for Public Integrity v. Department of Energy* 191 F. Supp. 2d 187 (D.D.C 2002), se señala que “(...) *the courts of this Circuit have found that the benefits accruing to bidders from contracting with the federal government make it unlikely that an agency's future contracting ability will suffer impairment (...)*”, debido a que “(...) *the benefits of doing business with the government can be considerable and are generally sufficient to ensure that firms will continue to submit bids even if these bids are made public (...)*”.

En este sentido, la extensión de la transparencia a los sujetos privados no tiene como finalidad conocer los entresijos de la actividad empresarial de estas entidades. Sino que la necesidad de transparencia de estos actores privados sirve en último término para controlar y supervisar la actuación administrativa, así como para defender los derechos de los ciudadanos frente a estas entidades que, al ejercer funciones públicas, ocupan, en cierto modo, una posición similar a la propia Administración<sup>199</sup>.

El sujeto privado, al asumir el encargo de tareas públicas, se coloca en una posición intermedia entre el sector puramente privado y el público. De este modo, en lo tocante a la actividad pública que lleva a cabo, su actuación debe impregnarse de una serie de valores públicos, entre los que destaca singularmente la transparencia administrativa<sup>200</sup>.

Al final debe entenderse que las entidades privadas, cuando ejercen funciones públicas, deben ceder un determinado grado de confidencialidad que resulta imprescindible para garantizar el control ciudadano de la Administración. Se trata, en definitiva, como ya hemos comentado, de lograr un punto de equilibrio entre la confidencialidad de las entidades privadas y la transparencia inherente al ejercicio de cualquier actividad administrativa<sup>201</sup>.

No se trata, evidentemente, de que los actores privados tengan que afrontar una transparencia de manera idéntica a los poderes públicos, pero sí que deben interiorizar que cuando ejercen tareas públicas, los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo se ejercen y cómo se financian esas actividades<sup>202</sup>.

---

<sup>199</sup> DONELLY, Catherine M, “*Leonard Cheshire* again and beyond..., *op. cit.*, p. 787.

<sup>200</sup> TAGGART, Michael, “The nature and functions of the State..., *op. cit.*, p. 103.

<sup>201</sup> Sobre esta idea podemos ver, entre otras sentencias, el caso *Soucie v. David* 448 F. 2d 1067 (D.C. Cir 1971), en el que se afirma que “(...) *through the general disclosure requirement and specific exemptions, the Act (FOIA) thus strikes a balance among factors which would ordinarily be deemed relevant to the exercise of equitable discretion, i.e., the public interest in freedom of information and countervailing public and private interests in secrecy (...)*”.

<sup>202</sup> En este sentido, sobre la idea de que los particulares, cuando desempeñan actividades para la Administración, tienen que asumir determinadas “cargas” en comparación a cuando actúan en mercados puramente privados afirma la sentencia norteamericana *Racal-Milgo Government Systems v. Small Business Administration* 559 F. Supp. 4 (D.D.C 1981), que “(...) *disclosure of prices charged the Government is a cost of doing business with the Government (...)*”.

### 3.4.2 Costes de gestión interna

Las obligaciones de transparencia pueden acarrear a los sujetos privados ciertos costes de gestión interna que podrían afectar a la eficacia de sus actividades. Sin embargo, debe decirse que el volumen de solicitudes de información que recibe la Administración no es por el momento problemático. Además, los sujetos privados que ejercen funciones públicas o gestionan servicios públicos son, generalmente, grandes empresas y por ello disponen, en principio, de los recursos humanos y materiales necesarios para hacer frente a las exigencias de la transparencia.

En todo caso, parece que el interés público en controlar y fiscalizar la actuación administrativa y en proteger los derechos de los ciudadanos debe prevalecer sobre los costes económicos que la transparencia pueda producir tanto a la Administración como a los sujetos privados<sup>203</sup>. Y, es más, los contratistas podrán cargar estos costes a la Administración, repercutiéndolos en el contrato que celebren, de modo que, en estos casos, la gestión interna no supondrá una carga adicional.

Debemos tener en cuenta que, en la sociedad actual, las entidades privadas han absorbido algunas actividades tradicionalmente públicas y, por ello, si pretendemos lograr un efectivo control de la actuación administrativa y de la utilización de los recursos públicos, la transparencia no puede circunscribirse únicamente a la Administración. La transparencia debe alcanzar a estas entidades privadas involucradas en el desarrollo de tareas públicas, pues de lo contrario, el sistema queda incompleto<sup>204</sup>. De poco sirve que la Administración sea transparente si, produciéndose un vaciamiento de tareas públicas en favor de sujetos privados, permanecen fuera del escrutinio ciudadano.

---

<sup>203</sup> En este sentido, señala RIZZARDI, aunque refiriéndose únicamente a las entidades del Gobierno, que las obligaciones de transparencia suponen un coste, pero que estaría justificado por cuanto “*is the price of good governance*” [RIZZARDI, Keith W, “Sunburned: how misuse of the Public Records Law creates an overburdened, more expensive, and less transparent government”, *Stetson Law Review*, volumen 44, 2015, p. 486].

<sup>204</sup> Comenta SANDOVAL-BALLESTEROS que, a nivel global, las funciones públicas más importantes como la educación, la salud y las infraestructuras urbanas, entre otras muchas, han sido delegadas a distintos sujetos privados. Y, en este sentido, señala que pocos ordenamientos jurídicos disponen de leyes de acceso a la información que establezcan un mecanismo de transparencia sólido y efectivo aplicable a las empresas privadas que desempeñan funciones públicas, considerando que “*this situation is the Achilles’ heel for the contemporary legal practice of transparency*” [SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E, “Structural corruption and the democratic expansive model of transparency in Mexico”, en POZEN, David E; SCHUDSON, Michael (Eds.), *Troubling transparency...*, *op. cit.*, p. 302].

### ***3.4.3 La exposición a peticiones de información movidas por propósitos comerciales y el riesgo de abusos***

Las leyes de acceso a la información surgen históricamente como un medio de control del Gobierno y, por lo tanto, como un elemento fortalecedor del sistema democrático. Se concibe el acceso a la información en poder de la Administración como un mecanismo valioso que permite al pueblo supervisar las actuaciones del Gobierno<sup>205</sup>.

Sin embargo, generalmente las normas de transparencia no exigen que los solicitantes de la información expongan, ni siquiera de modo sumario, las razones por las que desean conocer determinada información pública. Los ciudadanos, cuando presentan la solicitud a la Administración, no tienen que argumentar o discurrir que la información pedida sirve para llevar a cabo un control de una determinada actuación administrativa<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> El preámbulo de la LTE reconoce este propósito de servir como instrumento para controlar la acción del Gobierno al establecer que “(...) sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio (...) los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia (...)”.

Igualmente, en la jurisprudencia norteamericana encontramos ejemplos claros de que la FOIA tiene como misión principal facilitar a los ciudadanos el control del ejecutivo. Así, se establece que “*the Freedom of Information Act was enacted to facilitate public access to Government documents*”, *John Doe Agency v. John Doe Corp.*, 493 U. S. 146, 151 (1989), con el propósito de “*to pierce the veil of administrative secrecy and to open agency action to the light of public scrutiny*”, *Department of Air Force v. Rose*, 425 U. S. 352, 361 (1976). En el mismo sentido se pronuncian, entre otras, las sentencias *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press*, 489 U. S. 749 (1989) y *National Archives and Records Administration v. Favish*, 541 U. S. 157 (2004), ya citadas.

<sup>206</sup> Dispone el artículo 17.3 LTE que “el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información (...)”. Las normas de transparencia de otros países tampoco exigen a los solicitantes motivar sus solicitudes. Así, por ejemplo, artículo 5.3 de la Ley italiana [(*Decreto Legislativo 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*), en adelante, LT de Italia], que dispone “*l'esercizio del diritto (...) non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione*”. En el mismo sentido, el artículo 5.1 de la Ley portuguesa [(*Lei n.º 26/2016 aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos*), en adelante, LT de Portugal], que establece que “*todos sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos (...)*”.

Finalmente, en el derecho norteamericano, generalmente, tampoco se exige a los solicitantes que motiven sus solicitudes. Para la FOIA, el uso previsto de la información o la necesidad de la misma por parte del solicitante es irrelevante, *North v. Walsh*, 881 U.S F.2d 1088, 1096 (D.C. Cir. 1989). Así, como se afirma en *National Archives Record Administration v. Favish*, 541 U.S. 157 (2004), “*as a general rule, when documents are within FOIA's disclosure provisions, citizens should not be required to explain why they seek the information*”. Sobre el requisito de la motivación en las leyes estatales norteamericanas puede verse NOWADZKY, Roger A, “A comparative analysis of public records statutes”, *The Urban Lawyer*, volumen 28, 1996, pp. 78-79.

La ausencia de un requisito de motivación de las solicitudes de información abre la puerta a que el derecho de acceso pueda ser utilizado para un interés estrictamente particular<sup>207</sup>. Esto es, los ciudadanos pueden servirse del derecho de acceso no sólo o exclusivamente para cumplir un propósito público, como es el control de la Administración, sino también para conocer determinadas informaciones que les interesan única o fundamentalmente a los solicitantes<sup>208</sup>.

Lo cierto es que, aunque la utilización del derecho de acceso para conocer informaciones destinadas a satisfacer objetivos particulares, comerciales o “egoístas” no es la intención originaria de las normas de transparencia, parece que no existe ninguna prohibición al respecto<sup>209</sup>.

La LTE no deja lugar a dudas a la hora de permitir solicitudes de acceso que implican un interés meramente particular toda vez que en la aplicación de los límites al derecho de acceso se prevé la posibilidad de que predomine en el juicio ponderativo el interés privado del solicitante de la información<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup> Con anterioridad ya hemos comentado que la FOIA, al igual que la LTE, tienen como finalidad principal permitir que la ciudadanía tenga la información necesaria que le permita fiscalizar la actuación administrativa. Lo que no impide, a tenor de la concreta regulación, que los ciudadanos utilicen el derecho de acceso con otras finalidades. Sobre este propósito público en las normas de transparencia, además de las sentencias ya citadas, en relación con la FOIA en *National Labor Relations Board v. Sears Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132 (1975), se afirma que “*the Act is fundamentally designed to inform the public about agency action and not to benefit private litigants*”.

<sup>208</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, “El acceso a la información...”, *op. cit.*, p. 59.

<sup>209</sup> En el ordenamiento norteamericano también a nivel estatal se permite el uso comercial de las leyes de acceso a la información. A modo de ejemplo, en Florida, la sentencia *Microdecisions, Inc. v. Skinner*, 889 So. 2d 871, 875 (Fla. 2d Dist. Ct. App. 2004), afirma que “*(...) the fact that a person seeking access to public records wishes to use them in a commercial enterprise does not alter his or her rights under Florida’s public records law*”.

<sup>210</sup> Establece el artículo 14.2 LTE que “la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

Debe destacarse que una parte de la doctrina se muestra crítica con esta posibilidad de que en el juicio ponderativo pueda prevalecer el interés privado del solicitante de la información. En reiteradas ocasiones, GUICHOT ha sostenido que “esta previsión contraria a principios bien asentados en el Derecho supranacional y comparado, supone un grave desconocimiento del fundamento del derecho de acceso, que no es un derecho instrumental al servicio de la protección de otros derechos, sino un derecho autónomo al servicio de la transparencia, la participación y el control de la actuación pública, conectado con el Estado democrático y, por ende, al margen de cualquier distinción en función de la motivación que pueda tener el solicitante (que, por ello mismo, no exige). Dicho de otro modo, el único parámetro con el que confrontar la protección de los límites es el valor que para la sociedad tiene el conocimiento de la información, un juicio abstracto desvinculado por completo de la cualidad y motivación del solicitante” [GUICHOT, Emilio, “Límites a la transparencia y el acceso a la información” en GUICHOT, Emilio (Coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública...*, *op. cit.*, pp. 118-119]. Igualmente, del mismo autor, “Transparencia pública: cuatro hipótesis sobre la nueva normativa estatal y su aplicación”, en FAYA BARRIOS,



La existencia de estos intereses comerciales en el ejercicio del derecho de acceso es de especial significación para los sujetos privados incluidos en ámbito de aplicación de la LTE. Pues si bien el ejercicio del derecho de acceso con una finalidad puramente privada no implica necesariamente un trasfondo económico, la realidad demuestra que en algunos supuestos los solicitantes son actores económicos que pretenden obtener información sobre la actividad bien de los sujetos privados en mano pública, bien sobre las entidades que contratan con la Administración<sup>211</sup>.

Con todo, la utilización del derecho de acceso a la información para obtener un rédito o provecho particular siempre que se respeten los límites previstos por la ley y, de forma especial, la protección de los intereses económicos y comerciales, no parece que resulte en sí misma perjudicial<sup>212</sup>.

En este sentido, si miramos a Estados Unidos, el ejercicio del derecho de acceso con propósitos comerciales ha estado presente desde los primeros años la aprobación de la FOIA<sup>213</sup>. De hecho, en la práctica, la utilización del derecho de acceso para fines particulares es, con mucho, mayoritario por contraposición a su ejercicio con una finalidad de control democrático<sup>214</sup>. Situación que, por otro lado, no nos resulta ajena pues, si bien la LTE tiene evidentemente un menor recorrido, sí puede decirse que de la

---

Antonio Luis (Coord.), Buen Gobierno y Gobierno corporativo en la Administración Pública y sus Entidades instrumentales. *Actas de la XVII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2017, p. 178; “Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 94, 2016, p. 99.

<sup>211</sup> De hecho, la FOIA distingue tres tipos de solicitantes de información. En primer lugar, los solicitantes que pretenden utilizar la información con un uso comercial; en segundo lugar, las instituciones educativas y científicas no comerciales, así como los representantes de los medios de comunicación; y, finalmente, un tercer grupo de carácter residual en el que se incluyen aquellos solicitantes que no encajan en las dos categorías anteriores [5 U.S. Code § 552(a)(4)(A)(ii)(I)-(III)].

<sup>212</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, “El acceso a la información...”, *op. cit.*, p. 60.

<sup>213</sup> Entre otros, HEHL, Stephen F, “Reverse FOIA suits after Chrysler: a new direction”, *Fordham Law Review*, volumen 48, 1979, p. 1986; LEVINE, David I, “Using the Freedom of Information Act as a discovery device”, *The Business Lawyer*, volumen 36, 1980, p. 55.

<sup>214</sup> En este sentido, ya WALD en los años ochenta recogía un estudio de la *General Accounting Office* que señalaba que sólo una de cada cinco solicitudes de la FOIA era realizada por un periodista, mientras que cuatro de cada cinco solicitudes tenían como objetivo un interés comercial [WALD, Patricia M, “The Freedom of Information Act: a short case study in the perils and paybacks of legislating democratic values”, *Emory Law Journal*, volumen 33, 1984, p. 666]. Más recientemente, pero en la misma dirección, POZEN apunta que más de dos tercios de las solicitudes de FOIA tienen un carácter comercial [POZEN, David E, “Transparency’s ideological drift”, *Yale Law Journal*, volumen 128, 2018, p. 124]

casuística se desprende que, en una pluralidad de casos, se utilizan las normas de transparencia, tanto estatal como autonómicas, con un deliberado interés comercial<sup>215</sup>.

No obstante, las solicitudes de acceso con una finalidad privada o particular, tengan o no un carácter comercial, además de satisfacer los intereses privados de quienes ejercen el derecho pueden, al mismo tiempo, conllevar un interés público en la medida en que permiten aflorar actuaciones administrativas contrarias a Derecho<sup>216</sup>. Así ocurre, por ejemplo, cuando se ejercita el derecho de acceso a la información con vistas a ejercer posteriormente el derecho de defensa contra una determinada actuación administrativa. Ello supone un control indirecto o difuso de la actividad administrativa<sup>217</sup>.

Al final, debe partirse de que el calificativo de la información como *pública* no sólo se refiere a que subyace en la misma un interés para toda la colectividad, sino que también pertenece al conjunto de la ciudadanía<sup>218</sup>. Sobre esta premisa, los ciudadanos como propietarios de esa información pueden acceder libremente a la misma siempre que se encuentre dentro de los límites que recoge la ley, límites que, por otra parte, protegen

---

<sup>215</sup> Aunque no existen por el momento datos concretos con relación al número de solicitudes comerciales, sí que puede decirse que, atendiendo a las reclamaciones que se presentan ante los órganos de garantía del derecho de acceso, una parte relevante de las mismas no se corresponden con los tradicionales “*public watchdogs*”. En este sentido, a nivel estatal, la Memoria 2017 del CTBG recoge que en torno al setenta por ciento de las reclamaciones fueron realizadas por particulares, mientras que el treinta por ciento restantes se reparte entre profesionales de los medios de comunicación, sindicatos y representantes de la sociedad civil organizada [Memoria del año 2017, CTBG, pp. 105-106].

En Cataluña los datos difieren relativamente. En 2018, la mayoría de los reclamantes ante la GAIP son también particulares (en torno al cuarenta por ciento), mientras que los periodistas presentan alrededor de una cuarta parte del total de reclamaciones. Por el contrario, las reclamaciones por empresas privadas no llegaron al dos por ciento [Memoria 2018, GAIP, p. 55].

Sobre el tipo de informaciones reclamadas al CTBG puede verse MARTÍN DELGADO, Isaac, “IX. Análisis de la litiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia”, en DíEZ SASTRE, Silvia (Dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2018*, CIJA-UAM, Madrid, 2019, pp. 289 y ss; MIR PUIGPELAT, Oriol, *Transparencia y procedimiento administrativo...op. cit.*, p. 87.

<sup>216</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, “El acceso a la información...”, *op. cit.*, p. 60.

<sup>217</sup> En este sentido, GANDERSON, Justin M; BARNETT, Kevin T, “The contractor’s secret weapon: using FOIA when asserting a claim”, *The Procurement Lawyer*, volumen 50, 2015, pp. 17-18.

<sup>218</sup> En este sentido, *National Archives and Records Administration v. Favish*, 541 U. S. 157 (2004), cuando afirma que “(...) *the statement confirms that, as a general rule, when documents are within FOIA’s disclosure provisions, citizens should not be required to explain why they seek the information. A person requesting the information needs no preconceived idea of the uses the data might serve. The information belongs to citizens to do with as they choose (...) As a general rule, if the information is subject to disclosure, it belongs to all*”.

genéricamente los derechos e intereses de los otros propietarios, esto es, del resto de ciudadanos<sup>219</sup>.

No obstante, permitir a los ciudadanos utilizar el derecho de acceso con intenciones puramente privadas convierte a la Administración en una especie de biblioteca donde los ciudadanos acuden para obtener una determinada información, lo que puede acarrear problemas de eficiencia<sup>220</sup>.

Por ahora, en España no se ha producido una gran cantidad de solicitudes de información, por lo que, en términos generales, no hay una sobrecarga de solicitudes de información que produzcan una perturbación del funcionamiento ordinario de la Administración, de tal modo que el problema es, todavía, “hipotético”<sup>221</sup>.

En todo caso, de llegar a producirse estas situaciones, el Derecho comparado nos ofrece algunas posibles soluciones. Una primera medida que en caso de tal necesidad podría desincentivar la utilización del derecho de acceso con una finalidad particular podría ser la imposición de una tasa por ese servicio<sup>222</sup>.

De momento, en nuestro ordenamiento, el ejercicio del derecho de acceso tiene un carácter gratuito, de forma que el solicitante únicamente tiene que hacer frente a los gastos derivados de la expedición de copias o de la trasposición de la información a un formato diferente al original<sup>223</sup>.

---

<sup>219</sup> PELED, Roy, “Occupy information: the case for freedom of corporate information”, *Hastings Business Law Journal*, volumen 9, 2013, p. 275. En el mismo sentido, MARCOWITZ-BITTON, Miriam, “Commercializing public sector information”, *Journal of the Patent and Trademark Office Society*, volumen 97, 2015, p. 416.

<sup>220</sup> En este sentido, O’ REILLY comenta cómo la admisión de solicitudes de información con intereses comerciales modifica en cierto modo la idea originaria de la FOIA como instrumento de control del Gobierno y puede convertir a la Administración en una especie de gran biblioteca. Así escribe este autor que “*disclosing requested information that promotes the government’s accountability for its activities is not the equivalent of providing a library function for the general public (...)*” [O’ REILLY, James T, “Expanding the purpose of Federal Records Access: new private entitlement or new threat to privacy”, *Administrative Law Review*, volumen 50, 1998, p. 374].

<sup>221</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, “El acceso a la información...”, *op. cit.*, p. 60.

<sup>222</sup> Sobre la tasa, el artículo 2.2 a) Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, art. 6 Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (en adelante, LTPP), señala que son tasas “(...) los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario (...)”

<sup>223</sup> Así, dispone el art. 22. 4 LTE que “el acceso a la información será gratuito. No obstante, la exped. de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones (...)”. En el mismo sentido, artículo 34.2 de LT de Andalucía; artículo 33.3 LT de Aragón;

Puede tener sentido la aplicación de una tasa por el ejercicio del derecho de acceso con una finalidad fundamentalmente comercial<sup>224</sup>. En estos supuestos, el solicitante está aprovechándose de unos recursos públicos que por su propia naturaleza son escasos para obtener una información que le beneficia en exclusiva. Además, en la generalidad de los supuestos quien solicita este tipo de información a la Administración, una vez obtenida, no la comparte con el resto de la sociedad<sup>225</sup>.

Al final, la Administración al responder solicitudes comerciales deja de realizar otros quehaceres que revierten en el interés general para atender a una finalidad estrictamente comercial del solicitante, lo que no parece del todo razonable<sup>226</sup>.

Por ello, parece justificado que cuando se solicitase a la Administración una información con un propósito claramente comercial, el coste relativo a la búsqueda y procesamiento de dicha información corra a cargo del solicitante que es, en definitiva, quien se beneficia de la misma<sup>227</sup>.

En todo caso, si la solicitud de información, aun teniendo un interés comercial, permite descubrir *a posteriori* irregularidades en la actuación administrativa, el solicitante debería

---

artículo 13 LT de Asturias; artículo 50 LT de Canarias; artículo 2.1.g) LT Castilla-La Mancha; artículos 26.4 y 26.6 LGA de Extremadura; disposición adicional cuarta LT de Galicia, artículo 46 LT de Madrid y artículo 27.6 LT Murcia.

En principio, en virtud del art.19.2 LTPP, estas tasas por la exped.de copias o por la trasposición de la información a un formato distinto no pueden exceder el coste real, como así enfatizan algunas normas autonómicas, como la catalana (artículo 37.2) o la navarra (artículo 33.3). No obstante, puede destacarse también que alguna ley autonómica exime del abono de estas tasas a aquellas personas que tienen menores recursos, entre otras, a quienes perciben la renta social básica o una pensión no contributiva (artículo 17.3 LT de Cantabria).

<sup>224</sup> A efectos del derecho de acceso, la sentencia *McClellan Ecological Seepage v. Carlucci* 835 F. 2d (1987), afirma que “*information is commercial if it relates to commerce, trade, or profit*”.

<sup>225</sup> TAI, Laurence, “Fast fixes for FOIA”, *Harvard Journal on Legislation*, volumen 52, 2015, p. 485.

<sup>226</sup> Sobre esta preocupación acerca de cómo las solicitudes de información pueden afectar al funcionamiento de las Agencias, especialmente sobre la posibilidad de que puedan perturbar el desarrollo de las tareas que tienen encomendadas puede verse ALVAREZ-JONES, Stephanie, “Too big to FOIA: how Agencies avoid compliance with the Freedom of Information Act”, *Cardozo Law Review*, volumen 39, 2018, p. 1069.

<sup>227</sup> La FOIA prevé que los solicitantes deben afrontar un coste cuando las solicitudes tengan un carácter comercial [5 *U.S. Code* § 552(a)(4)(A)(ii)(I)]. En este sentido, en la sentencia *Votehemp, Inc. v. Drug Enforcement Administration*, 237 F. Supp. 2d 55 (D.D.C. 2002) se sostiene que “*disclosure of the information shall be made without cost to the requestor only where it is determined that «disclosure of the information is in the public interest because it is likely to contribute significantly to public understanding of the operations or activities of the government and is not primarily in the commercial interest of the requestor»*”.

recuperar los gastos satisfechos al haberse producido un control indirecto de la Administración<sup>228</sup>.

Por otra parte, una segunda medida que se plantea está relacionada con el plazo que cuenta la Administración para dar respuesta a las solicitudes de información presentadas<sup>229</sup>. De este modo, la Ley podría establecer plazos distintos en función de si las solicitudes de información persiguen un interés público directo o, por el contrario, están dirigidas a la satisfacción de intereses particulares<sup>230</sup>.

### **3.5 La transparencia en los sujetos privados: una exigencia democrática**

Así las cosas, la extensión de las obligaciones de transparencia a los sujetos privados se justifica, principalmente, por las mismas razones que fundamentan la transparencia de los poderes públicos<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> GANDERSON Justin M; BARNETT, Kevin T, “The contractor’s secret weapon...”, *op. cit.*, p. 17.

<sup>229</sup> La LTE establece, con carácter general, un plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente, si bien puede ampliarse por otro mes más cuando el volumen o la complejidad de la información solicitada así lo requieran (artículo 20.1 LTE). Por el contrario, algunas leyes autonómicas, incluyendo también la posibilidad de ampliación cuando se produzcan las condiciones citadas, prevén plazos menores, de 20 días en Andalucía y Madrid (artículo 32 LT de Andalucía y artículo 42.1 LT de Madrid) o incluso se reducen a los 15 días en la Comunidad foral [artículo 30.1.a) LT de Navarra]. De otro lado, con relación a otros ordenamientos, la norma italiana prevé un plazo de 30 días para responder las solicitudes de información (artículo 5.6 LT Italia), mientras que la FOIA lo reduce, con carácter general, a 20 días [5 *U.S. Code* § 552(a)(6)(A)(i)], y la Ley portuguesa a 10 días (artículo 15.1 LT de Portugal).

<sup>230</sup> Esta solución es acogida por las legislaciones de algunos estados norteamericanos. FINK hace referencia al estado de Illinois [*Illinois Freedom of Información Act* (ILCS 140/3.1)], en el cual las Agencias tienen un plazo de 21 días para responder en el caso de solicitudes comerciales frente al plazo de únicamente 5 días para solicitudes con un interés público [FINK, Katherine, “State FOI Laws”, en FINK, Katherine, “State FOI Laws”, en POZEN, David E; SCHUDSON, Michael (Eds.), *Troubling transparency...op. cit.*, p. 94].

<sup>231</sup> De hecho, las relaciones entre los sujetos privados y la Administración, así como el papel que desempeñan en la sociedad conllevan, como sostiene FENSTER, una dificultad a la hora de establecer límites claros entre el Estado y las entidades privadas que desarrollan tareas públicas [FENSTER, Mark, “Seeing the state...”, *op. cit.*, p. 647].

Esta dificultad de delimitar los contornos de la actuación administrativa se traslada también al legislador. En este sentido, como comenta ROBERTS, en la elaboración de las normas de transparencia el legislador se enfrenta a la dificultad de delimitar los límites del gobierno. Así, afirma que algunas normas de transparencia trazan la frontera con un carácter muy restrictivo, de modo de que limitan su ámbito de aplicación fundamentalmente a las agencias. En cambio, otras leyes contemplan un ámbito de aplicación más amplio incluyendo “organizations created by governments, owned by government, primarily funded by the government, effectively controlled by government agencies or performing functions traditionally undertaken by government agencies” [ROBERTS, Alasdair, *Blacked out government secrecy...”, op. cit.*, p. 161].

La transparencia lo que permite es fiscalizar la actuación administrativa. Supone un control de la Administración dirigido a la protección de los ciudadanos frente al abuso del poder administrativo<sup>232</sup>.

El poder que ejercen los actores privados en el ejercicio de funciones públicas es similar al que ejerce la propia Administración<sup>233</sup>. Por ello, la transparencia debe alcanzar a los sujetos privados que, en el ejercicio de esas funciones públicas, actúan de forma similar a la Administración. Y es que la transparencia debe afectar a los actores privados fundamentalmente para permitir a la ciudadanía mantener el control sobre la actuación administrativa, incluso en aquellos supuestos en que se delegan funciones públicas a los sujetos privados<sup>234</sup>.

La lógica exige, por tanto, que la transparencia se extienda a los sujetos privados que al desarrollar tareas públicas ejercen un determinado poder frente a los ciudadanos<sup>235</sup>.

Difícilmente se comprendería que, ante el ejercicio de unas mismas tareas públicas, donde la Administración y los sujetos privados gozan de poderes similares, quepan distintos tipos de control y, consiguientemente, existan diferentes garantías sobre un mismo poder.

La extensión de la transparencia a los sujetos privados que ejercen tareas públicas es, pues, necesaria para permitir la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, preservar su capacidad de fiscalizar la actuación administrativa, así como posibilitar la defensa de sus derechos frente al poder de los actores privados.

---

<sup>232</sup> AMAN, Alfred, C Jr, "Information, privacy and technology...", *op. cit.*, p. 330.

<sup>233</sup> En este sentido, escribe HALE, que "(...) *yet much of this recognized political power is not different, in kind or in degree, from much of the power that some individuals and private groups can lawfully exercise against other individuals*" [HALE, Robert L, "Force and the State: a comparison of political and economic compulsion", *Columbia Law Review*, volumen 35, 1935, p. 149].

<sup>234</sup> Sobre esta cuestión señala SANDOVAL-BALLESTEROS que un verdadero control ciudadano depende de que la ley de acceso a la información (se refiere a la ley mexicana, si bien el argumento puede extrapolarse) tenga la capacidad de hacer transparentes no sólo en términos generales a la Administración (*traditional formal powers*) sino también a las organizaciones empresariales a las que califica como "*new powers that be*". Afirma que lo que realmente está en juego es romper lo que denomina sesgo anti-estatal (*the anti-public sector bias*), que identifica al Estado como una fuente de opacidad y corrupción que la ley de transparencia debe rebatir mientras que implícitamente "*markets and private spheres are treated as clean areas free of corruption and waste*" [SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E, "Structural corruption...", *op. cit.*, p. 303].

<sup>235</sup> DONNELLY, Catherine M, "Leonard Cheshire again and beyond...", *op. cit.*, p. 787. Escribe la autora que "*given that the power does not change when transferred from public to private, it is difficult to understand why the controls on the power should change: surely, control should depend on the nature of the power, not on the identity of the power-holder*".

En definitiva, si la Administración y, en general, el conjunto de los poderes públicos deben ser transparentes, necesariamente también deben ser *transparentes* las entidades privadas que ejerzan tareas públicas en aquellos aspectos relativos a las actividades públicas que realizan<sup>236</sup>.

---

<sup>236</sup> En esta misma línea afirma FENSTER, que “(...) *if the state is to be visible, then all of its parts, including private individuals and entities that actively interact with or serve as adjuncts to the state, should be visible* (...)” [FENSTER, Mark, “Seeing the state..., *op. cit.*, p. 648].





## Capítulo Segundo

### El acceso a la información de las entidades privadas del sector público

#### 1. SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS

##### 1.1 La sujeción a la legislación de transparencia

###### 1.1.1 *La sujeción plena a la LTE de las sociedades participadas mayoritariamente por la Administración*

Dentro del amplio abanico de sujetos recogidos en el ámbito de aplicación de la LTE se encuentran las sociedades mercantiles en cuyo capital social la Administración u otros organismos o entidades públicas tengan una participación directa o indirecta superior al cincuenta por ciento<sup>237</sup>.

El sometimiento de las empresas públicas a la LTE representa un indudable avance en favor de la transparencia al extender el control ciudadano a unas entidades que se encuentran muy próximas a la propia Administración.

Sin embargo, la sujeción de las empresas públicas a la LTE presenta algunas dudas e inquietudes. Estos recelos que se suscitan derivan de su configuración como entidades de naturaleza privada. Ciertamente, las empresas públicas son, al menos desde una perspectiva formal, sujetos privados, aunque se encuentren estrechamente vinculados a la Administración. Se trata de entidades de naturaleza privada que se incardinan dentro del ámbito del sector público, pero que no gozan de la condición de Administración pública<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> Dispone el artículo 2.1.g) LTE que “las disposiciones de este título se aplicarán a: (...) las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100”.

En este trabajo nos referiremos a estas entidades previstas en el artículo 2.1.g) LTE, indistintamente, como sociedades mercantiles públicas, empresas públicas o sociedades públicas pese a que puedan ser conceptos que, en un sentido estricto, no resulten del todo coincidentes.

<sup>238</sup> El Artículo 2.2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), establece que “el sector público institucional se integra por: (...) b) las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas (...)”.

Esta naturaleza formalmente privada de las empresas públicas podría parecer especialmente relevante a los efectos de la sujeción de estas entidades a la LTE ya que, tradicionalmente, las obligaciones de transparencia se han dirigido de forma principal a la Administración.

En cambio, las empresas públicas no gozan del carácter de Administración pública, sino que son entes de naturaleza privada que actúan en el tráfico jurídico equiparados a sujetos privados y regidos, por lo tanto, por el Derecho civil, mercantil y laboral<sup>239</sup>.

---

Esta naturaleza privada permite diferenciar a las sociedades mercantiles públicas de las entidades públicas empresariales, que tienen, inequívocamente, una naturaleza administrativa (artículos 2.3 LRJSP y 2.2 LTE). No son sujetos privados y, por lo tanto, permanecen fuera de nuestro ámbito de estudio.

A tenor del artículo 103.1 LRJSP, las entidades públicas empresariales, junto con el ejercicio de potestades administrativas, desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación. Como regla general, se financian con ingresos de mercado, a excepción de aquellas que tengan la condición o reúnan los requisitos para ser declaradas medio propio personificado de conformidad con la LCSP.

La conjunción de actividades de mercado, por un lado, y la condición de Administración pública, por otro, tiene como consecuencia que estas entidades experimenten “una suerte de desdoblamiento de régimen jurídico”: las reglas de formación de la voluntad de sus órganos y el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas se someten al Derecho administrativo, mientras que en todo lo demás, especialmente en sus relaciones con los particulares (usuarios, compradores, etc.), se sujetan a las reglas del Derecho privado [RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel, “Entes institucionales”, en REBOLLO PUIG, Manuel; VERA JURADO, Diego J (Dir.) *Derecho administrativo. Tomo I Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Tecnos, Madrid, 2019, p. 397].

Aunque, como decimos, no son objeto de nuestro estudio, sí que podemos apuntar que estas entidades están sujetas a la LTE en virtud del artículo 2.1.c), y que, a nivel estatal, de las entidades públicas empresariales que recoge el Inveniente, el CTBG ha conocido de reclamaciones derivadas de peticiones de información dirigidas a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima [Resolución CTBG 87/2015, de 1 de julio de 2015, entre otras]; el Instituto de Crédito Oficial [Resolución CTBG 148/2015, de 20 de julio de 2015, entre otras]; la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda [Resolución CTBG 209/2015, de 25 de septiembre de 2015, entre otras]; el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial [Resolución CTBG 388/2015, de 17 de diciembre de 2015]; el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía [Resolución CTBG 38/2017, de 24 de abril de 2017, entre otras]; el Consorcio de Compensación de Seguros [Resolución CTBG 285/2017, de 7 de septiembre]; la Entidad Pública Empresarial de Suelo [Resolución CTBG 191/2019, de 12 de junio de 2019, entre otras], el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias [Resolución CTBG 704/2020, de 20 de enero de 2020, entre otras]; o ENAIRE [Resolución CTBG 920/2020, de 6 de abril de 2021, entre otras].

<sup>239</sup> STS de 16 de enero de 1998 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 3195/1996 (Ponente: Gustavo LESCURE MARTÍN) FJ 4]. Los hechos que dan lugar a la sentencia derivan de la impugnación de una Resolución de la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que desestimaba la petición del recurrente, funcionario de carrera de dicha Administración, relativa al reconocimiento, a efectos de antigüedad, de los servicios que había prestado como contratado laboral en unas empresas públicas. En el mismo sentido, entre otras, STSJ de Canarias de 18 de julio de 1997 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo 1477/1995 (Ponente: Pablo José MOSCOSO TORRES) FJ 3], STSJ de Andalucía de 12 de mayo de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 575/1998 (Ponente: Eduardo HERRERO CASANOVA) FJ 3], o STSJ del País Vasco de 16 de marzo de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 2754/1997 (Ponente: Marcial VIÑOLY PALOP) FJ 3].

No obstante, pese a que las empresas públicas no puedan calificarse formalmente como Administración, tampoco puede pasarse por alto la relevancia de lo público presente en estas entidades. Tienen, en efecto, naturaleza privada, aunque parece difícil aceptar simple y llanamente que las empresas públicas tienen el mismo carácter que cualquier empresario particular cuando, en realidad, son dirigidas y controladas por la Administración<sup>240</sup>.

Así pues, la naturaleza privada de las empresas públicas de un lado, y su vinculación o dependencia de la Administración por otro, hace que estas entidades se sitúen a medio camino entre lo público y lo privado<sup>241</sup>.

En efecto, las empresas públicas son, por una parte, entidades privadas que realizan actividades económicas orientadas al mercado<sup>242</sup>. Es decir, se trata de organizaciones que producen bienes y servicios para ser comercializados de forma similar a las actividades desplegadas por el sector privado<sup>243</sup>. De este modo, la empresa pública no presentaría elementos diferenciadores significativos con respecto a la empresa privada, más allá de la indudable relevancia que supone la presencia del socio público<sup>244</sup>.

---

<sup>240</sup> De hecho, debe decirse que en las sociedades mercantiles de capital exclusivamente público la vinculación es de tal calado que, en algunos supuestos, la jurisprudencia ha considerado que las empresas públicas pueden actuar como si fuesen un poder público. En este sentido, afirma el Tribunal Constitucional en la STC 35/1983, de 11 de mayo (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE), FJ 2 que “(...) cuando el servicio [público] queda reservado en monopolio a un establecimiento *cuya creación, organización y dirección son determinadas exclusivamente por el poder público, no cabe duda de que es éste el que actúa, a través de persona interpuesta, pero en modo alguno independiente*” (cursivas nuestras). Esta sentencia resuelve un recurso de amparo con el que se pretendía que Televisión Española rectificara unas informaciones en las que se atribuía a los recurrentes determinada participación en la distribución para consumo humano de unas partidas de aceite de colza desnaturalizado.

<sup>241</sup> En este sentido, señala LAGUNA DE PAZ que el estudio de la empresa pública presenta dificultades dogmáticas de envergadura al ser una institución a caballo entre dos Derechos: público y privado [LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “La empresa pública: forma, régimen jurídico y actividades”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, p. 1191].

<sup>242</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Introducción al régimen jurídico de la empresa pública en España”, *Revista de Administración Pública*, número 93, 1980, p. 93; PAREJO ALFONSO, Luciano, “El campo del sector público empresarial estatal y sus tipos de actividades y organización”, *Presupuesto y Gasto Público*, número 86, 2016, p. 24.

<sup>243</sup> SÁNCHEZ CALERO, Fernando; SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, *Instituciones de Derecho mercantil*, 37ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 129.

<sup>244</sup> Como ya sostuvo, hace años, MARTÍN MATEO, Ramón, “Empresa pública, empresa privada, economía mixta”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 15, 1977, p. 590. En un sentido similar, CASSESE, Sabino, “Ente pubblico economico”, en AZARA, Antonio; EULA, Ernesto (Eds.), *Novissimo Digesto Italiano*, volumen VI, UTET, Turín, 1960, p. 574.

Para identificar a la empresa pública basta conferir a los conceptos de “empresa” y “pública” todo su valor. Por un lado, la actividad desarrollada por la empresa tiene indudablemente un carácter económico, por el otro lado, la entidad está gestionada y dirigida por la Administración<sup>245</sup>.

En definitiva, la empresa pública es una auténtica “empresa” que, de algún modo, está vinculada con la Administración<sup>246</sup>.

Nos referimos, por tanto, a las empresas públicas que realizan actividades mercantiles o industriales, que son las que mejor se ajustan al ordenamiento<sup>247</sup>.

Sin embargo, no puede desconocerse que las empresas públicas de capital íntegramente público se han venido utilizando para realizar actividades por completo desconectadas del mercado. La Administración, en algunas ocasiones, se ha servido de las empresas públicas para llevar a cabo actividades que nada tienen que ver con la producción de bienes y servicios, sino que suponían, en el fondo, la gestión de funciones típicas de la Administración<sup>248</sup>.

Esta práctica ha sido criticada por la doctrina apelando a una garantía constitucional del Derecho administrativo<sup>249</sup>. En efecto, un sector doctrinal ha considerado que la

---

<sup>245</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, “Notas para un planteamiento de los problemas actuales de la empresa pública”, *Revista de Administración Pública*, número 46, 1965, p. 105. En un sentido similar, ALONSO UREBA, Alberto, *La Sociedad mercantil de capital como forma de la empresa pública local*, Sección de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1988, p. 31.

<sup>246</sup> Ya en los años cincuenta, GARCÍA-TREVIJANO definía a las empresas públicas como “aquellas organizadas económicamente y gestionadas por un ente público” [GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, “Aspectos de la Administración económica”, *Revista de Administración Pública*, número 12, 1953, p. 29]. En un sentido similar, escribía FORSTHOFF que “la empresa se llama pública cuando es mantenida por la Administración pública” [FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 662].

<sup>247</sup> CUETO PÉREZ, Miriam, *Procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, p. 45. En un sentido similar, LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “La renuncia de la Administración pública al Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, número 136, 1995, p. 226.

<sup>248</sup> En este sentido, SÁNCHEZ MORÓN pone como ejemplos de esta tendencia las sociedades urbanísticas dedicadas a la gestión de la urbanización de terrenos públicos, las sociedades para la promoción del desarrollo industrial de algunas regiones o las sociedades constituidas para la contratación con terceros de obras públicas [SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2020, p. 428]. Igualmente, GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2019, p. 302.

<sup>249</sup> Garantía que defiende un sector doctrinal [destacadamente, DEL SAZ, Silvia, “Desarrollo y crisis del Derecho administrativo. Su reserva constitucional”, en CHINCHILLA, Carmen; LOZANO, Blanca, DEL SAZ, Silvia, *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 174 y ss, y PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho administrativo I. Introducción, organización administrativa, empleo público*, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 40-43], pero que no es, desde luego, unánime en la doctrina.

Constitución no permite instrumentar el ejercicio de funciones públicas en forma societaria mercantil<sup>250</sup>.

A mayor abundamiento, la utilización de empresas mercantiles de titularidad exclusivamente pública para la realización de actividades no empresariales no deja de desvirtuar además la propia figura de la sociedad mercantil concebida como una organización dirigida a la producción de bienes y servicios destinados al mercado.

Así pues, la noción de empresa pública parece exigir la existencia misma de una “empresa” que por su vinculación con la Administración pueda adjetivarse como “pública”, lo que inevitablemente requiere el desarrollo de actividades de naturaleza empresarial o económica<sup>251</sup>.

En todo caso, que las sociedades mercantiles públicas sean efectivamente una “empresa” no implica necesariamente que su actuación deba regirse siempre como cualquier otra empresa privada. Atendiendo al elemento público de la entidad, cabe aceptar que la empresa pública pueda, en cierto modo, modular la dinámica y la actuación empresarial que es propia de un empresario particular. Es decir, la empresa pública puede llevar a cabo algunas actuaciones que, desde el punto de vista económico, un empresario particular no realizaría<sup>252</sup>.

Sin embargo, una cosa es que la actuación de la empresa pública no responda estrictamente a los parámetros de un empresario privado. Y otra cosa es que la sociedad

---

<sup>250</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “¿Sociedades públicas para construir y contratar obras públicas? (A propósito de algunas innovaciones de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1997)”, *Revista de Administración Pública*, número 144, 1997, p. 60.

<sup>251</sup> En este sentido, afirmaba FORSTHOFF que la empresa pública “ha de ser económica, es decir, ha de producir o distribuir bienes económicos” [FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 662]; ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César, “Empresa pública y servicio público”, en VERDERA TUELLS, Evelio (Coord.), *La empresa pública*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Bolonia, 1970, p. 497.

<sup>252</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, “Artículo 128: riqueza, iniciativa pública y reserva al servicio público”, en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo X, Edersa, Madrid, 1996, p. 60; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “La empresa pública...”, *op. cit.*, p. 1194. En un sentido similar, FERRI, Giuseppe, “L’evoluzione del fenomeno imprenditoriale: conservazione dell’autonomia e dell’economicità dell’impresa nell’adeguamento della sua struttura organizzativa”, *Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell’impresa e riforma dello stato*, Fondazione Agnelli, Turín, 1977, p. 45.

mercantil no esté ni siquiera orientada a la realización de una actividad de naturaleza económica<sup>253</sup>.

El desarrollo de actividades verdaderamente empresariales por las sociedades públicas tiene una especial relevancia para la transparencia. Los principales reparos u objeciones a la extensión de la transparencia a las empresas públicas radican, fundamentalmente, en los efectos perjudiciales que la divulgación de información puede producir en los intereses económicos y comerciales de estas sociedades públicas. Resulta claro que la transparencia puede comprometer la competitividad de la empresa pública perjudicando su posición en el mercado con relación a otras empresas privadas.

Sin embargo, cuando las empresas públicas no desempeñan actividades empresariales, sino que realmente ejercen funciones de gestión propias de los entes públicos, su sujeción al régimen de transparencia propio de la Administración resulta difícilmente cuestionable<sup>254</sup>.

En estos casos, la transparencia debe proyectarse sobre estas sociedades mercantiles públicas con la misma intensidad que recae sobre la Administración. Sostener lo contrario supondría que la Administración podría fácilmente eludir las obligaciones de transparencia al decidir ejercer funciones puramente administrativas a través de sociedades públicas.

Con todo, vamos a centrar el análisis de la transparencia en las empresas públicas que operan en el mercado ejerciendo una actividad económica con sujeción al Derecho privado. El desarrollo de esta actividad empresarial resulta, al menos a primera vista,

---

<sup>253</sup> En este sentido, la STS de 28 de septiembre de 1978 (Ponente: José Luis RUIZ SÁNCHEZ) asume claramente que el objeto social de la empresa pública debe responder a una actividad de naturaleza económica. Así, afirma que “(...) la unidad de la Administración se comunica en cierta medida al conjunto de empresas públicas desde el momento en que es aquella quien las fiscaliza y decide por tales empresas (...) aun cuando unas veces las normas a que se sometan sean de Derecho administrativo o de Derecho privado, en cuanto a la forma que discipline tales empresas, porque *lo trascendente es la organización montada para desarrollar una actividad económica que entra en los fines previstos por el Estado (...)*”. Las cursivas son nuestras.

<sup>254</sup> Al final, estas sociedades públicas que no operan en el mercado “tienen más de entidad de derecho público que de sujeto privado” [CALATAYUD PRATS, Ignacio, “Sociedades de capital públicas locales y concurso de acreedores”, *Anuario de Derecho Concursal*, número 27, 2012, p. 157].

ajena a cualquier actividad de carácter público que justificase la presencia de un determinado nivel de transparencia<sup>255</sup>.

Sin embargo, no puede olvidarse que las empresas públicas son entidades dirigidas y controladas por la Administración, lo que sí que puede, desde luego, justificar la necesidad de que su actuación esté sujeta con una mayor o menor intensidad a las obligaciones de transparencia. Y es que, el adjetivo de “pública” que acompaña a la empresa no es banal, sino que pone de relieve que la entidad nace al servicio de unos fines públicos que los ciudadanos han de poder fiscalizar.

La transparencia en las empresas públicas acarrea una cierta tensión entre los elementos públicos y privados que caracterizan a estas entidades. Los aspectos públicos y privados que convergen en la empresa pública demandan, con relación a la transparencia, intereses que son contrapuestos.

Por una parte, su faceta pública exige la aplicación de la transparencia por su indudable conexión con el poder público. Las empresas públicas no pueden permanecer como un refugio exento al control ciudadano sobre los asuntos públicos cuando la rendición de cuentas es, precisamente, una de las aspiraciones principales sobre las que se cimienta la LTE.

Por el contrario, las sociedades mercantiles públicas no dejan de ser empresas, esto es, organizaciones orientadas en cierto grado a la búsqueda de una rentabilidad económica, lo que casaría difícilmente con una amplia transparencia<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> Nos referimos, por lo tanto, a las empresas públicas que desarrollan actividades puramente empresariales como cualquier otro empresario privado, sin que la actividad que desarrollan tenga la naturaleza de servicio público. Se trataría de empresas públicas que, en palabras de VILLAR PALASÍ, realizan una “dación al mercado y no la prestación de un servicio a los administrados” [VILLAR PALASÍ, José Luis, “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo...”, *op. cit.*, pp. 60-61]. Sobre esta cuestión, REBOLLO PUIG, Manuel, “Acciones de competencia desleal contra actividad pública empresarial”, *Revista de Administración Pública*, número 210, 2019, p. 141.

<sup>256</sup> En efecto, por las razones comentadas, parece evidente que la sujeción de las empresas públicas a las obligaciones de transparencia puede afectar considerablemente a la rentabilidad de estas entidades. Rentabilidad o eficiencia que ha de procurar la empresa pública pese a que su actuación no persiga necesariamente el ánimo de lucro como lo haría cualquier otro empresario privado. De hecho, tradicionalmente, los objetivos de la empresa pública han estado más orientados a fines de interés general o de utilidad pública que a la prosecución de finalidades puramente económicas o lucrativas. Sin embargo, que las empresas públicas no tengan un propósito lucrativo no significa que no deban perseguir la eficiencia [GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La actividad industrial y mercantil de los municipios”, *Revista de Administración Pública*, número 17, 1955, p. 133]. En efecto, pese a la ausencia de un especial ánimo lucrativo, las empresas públicas deben regirse en su actuación por un criterio de eficiencia que procure la

De hecho, las entidades privadas son generalmente recelosas con la transparencia guiando sus actividades de forma confidencial ante el temor que el conocimiento de la información de que disponen pueda resultar una ventaja relevante para sus competidores. Así, la transparencia colisiona con las aspiraciones de las empresas públicas de disfrutar de un cierto espacio de confidencialidad que les permita competir en el mercado con mayores garantías.

Una vez acotada inicialmente la problemática de la transparencia en las empresas públicas, cabe señalar que el legislador podía haber optado, al menos, por tres posturas o posiciones principales para regular el concreto régimen de transparencia de las empresas públicas.

Una primera posición que, poniendo especial énfasis en su naturaleza privada, propugnaría la exclusión de la aplicación de las normas de transparencia a todas las empresas públicas. Esta posición más extrema, resultaría a todas luces contraria al espíritu de la transparencia que pretende establecer la LTE. Y ello, porque no puede desconocerse que las empresas públicas, aunque formalmente privadas, pertenecen al sector público, lo que difícilmente encajaría con una exclusión total de las reglas de transparencia.

Además, si entidades puramente privadas, como los concesionarios o contratistas de la Administración, pueden en determinados supuestos, estar sujetos a la LTE, resultaría francamente arduo aceptar que las empresas públicas se hallen, en todos los casos, excluidas de la aplicación de la LTE.

Una segunda posición, más equilibrada, podría sostener el sometimiento de las empresas públicas a un régimen de transparencia diferenciado en función de la actividad que

---

maximización de sus resultados [MARTÍN MATEO, Ramón, *Ordenación del sector público en España*, Civitas, Madrid, 1973, p. 61]; de tal modo que la empresa pública aspire, como mínimo, a un cierto equilibrio entre ingresos y gastos [CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “Empresas municipais e intermunicipais: entre o público e o privado”, *Os caminhos da privatização da Administração...*, *op. cit.*, p. 139].

Así, por lo que a nosotros especialmente nos concierne, parece claro que no cabría negar la afectación de la transparencia en las empresas públicas sobre la base de que estas entidades no tienen un afán de lucro. Máxime, cuando desde hace años, el ánimo de lucro ha dejado de ser un requisito esencial y determinante del concepto de empresa (tanto pública como privada) [MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Derecho administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991, p. 233]; criterio que ya sostuviera Luis Díez-PICAZO PONCE DE LEÓN en su voto particular a la STC 49/1988, de 22 de marzo (Ponente: Ángel LATORRE SEGURA), o en el ámbito europeo, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) 23 de abril de 1991, *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, asunto C-41/90, apartado 12.



desarrollen. En efecto, no todas las empresas públicas presentan el mismo carácter, pudiendo distinguirse claramente entre aquellas sociedades que gestionan un servicio público de aquellas otras que producen bienes y servicios destinados al mercado<sup>257</sup>.

Así, podría diferenciarse entre empresas públicas que desarrollan tareas públicas como, por ejemplo, el servicio público de transporte urbano, de aquellas sociedades mercantiles públicas que ejercen puramente una actividad de carácter industrial o mercantil sin una conexión directa con el ejercicio de una tarea pública.

De este modo, se establecería un régimen de transparencia más exhaustivo para aquellas sociedades mercantiles públicas que prestan servicios públicos, siendo de menor intensidad para aquellas empresas públicas que actúan en el mercado en concurrencia con el sector privado, esto es, de manera similar a cualquier otra entidad empresarial.

No se trataría, por tanto, de excluir de la transparencia a las empresas públicas que desarrollan una actividad comercial como cualquier otro empresario privado. Como parece natural, la pertenencia al sector público conlleva necesariamente un cierto nivel de transparencia. Lo que se discutiría no sería su sujeción a las normas de transparencia, sino su alcance o extensión. Pese a que la sociedad mercantil no desarrolle directamente una tarea pública, indudablemente hay algunas materias como las relativas a la contratación y remuneración de los directivos que no deben permanecer como reductos opacos inaccesibles a los ciudadanos.

Finalmente, de acuerdo con una tercera posición, se abogaría por una transparencia total de las empresas públicas. De acuerdo con esta postura, las empresas públicas estarían sujetas a las normas de transparencia independientemente de la actividad que desarrollen, recayendo sobre estas entidades unas obligaciones de transparencia muy próximas a las exigidas a la Administración.

La LTE ha optado por esta última posición, sometiendo a las empresas públicas a un régimen de transparencia similar al propio de las Administraciones públicas. De este

---

<sup>257</sup> Diferencias que, como indica Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, son evidentes y, por lo tanto, no resultaría necesario insistir sobre ellas [FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, "Notas para un planteamiento...", *op. cit.*, p. 100].

modo, las sociedades públicas quedan sujetas tanto a las obligaciones de publicidad activa como al derecho de acceso con relación a toda la actividad que desarrollan<sup>258</sup>.

Sin embargo, puede resultar paradójico que las empresas públicas, pese a que son entidades de naturaleza privada, tengan un régimen de transparencia más intenso que otros sujetos públicos como el Consejo de Estado o el Banco de España<sup>259</sup> que únicamente se encuentran sometidos a la LTE con relación a sus actividades sujetas a Derecho administrativo<sup>260</sup>.

Sorprende, pues, que unos sujetos formalmente privados que realizan una actividad económica en el mercado tengan un grado de transparencia mayor que otros sujetos indudablemente públicos.

Con todo, parece que el propósito del artículo 2.1.f) LTE es enfatizar la aplicación de la LTE a las actividades instrumentales –en materia de personal, contratación y gestión patrimonial– que desarrollan los órganos constitucionales y estatutarios contemplados en este precepto. Permanecen, pues, fuera de la LTE las actividades principales que los caracterizan, que se sujetan al Derecho constitucional o al Derecho parlamentario. Así, el artículo 2.1.f) LTE –en conexión con el artículo 1.3.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>261</sup>, vendría a puntualizar que la sujeción de estos entes a la

---

<sup>258</sup> En este sentido, debe destacarse que, con relación al derecho de acceso, la transparencia es total, al igual que la propia Administración. Sin embargo, respecto a la publicidad activa, las obligaciones de las empresas públicas difieren de la Administración, al no estar obligadas a publicar proactivamente los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución (artículo 6 LTE), ni tampoco la información de relevancia jurídica que recoge el artículo 7 LTE, cuyo contenido resultaría, además, de difícil aplicación a sujetos de naturaleza privada.

<sup>259</sup> Artículo 2.1.f) LTE.

<sup>260</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, “Transparencia...”, *op. cit.*, p. 143.

<sup>261</sup> El artículo 1.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), establece que los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo “conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con: a) [l]os actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo”.

LTE se circunscribe únicamente a aquellas actividades auxiliares que realizan en apoyo del cometido constitucional o estatutario que, en cada caso, tienen encomendado<sup>262</sup>.

No obstante, pese al propósito de la norma, debe destacarse que la fórmula “actividades sujetas a Derecho administrativo” que emplea el artículo 2.1.f) LTE no llega a comprender toda la actividad instrumental de estos órganos. En efecto, la información sobre estas materias –personal, contratación y gestión patrimonial– permanecería fuera del ámbito de la LTE cuando se encuentren bajo un régimen de Derecho privado<sup>263</sup>. Precisamente, para evitar que en estos supuestos no se aplique la LTE, la doctrina ha propuesto sustituir la expresión “actividades sujetas a Derecho administrativo” por “actos en materia de personal, contratación, bienes y gestión del gasto”<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El ámbito subjetivo de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coords.), *Estudios de Derecho público...*, op. cit., p. 1428.

<sup>263</sup> Así lo puso de relieve GUICHOT con anterioridad a la aprobación de la LTE [GUICHOT, Emilio, “El proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 84, 2012, pp. 104-105].

<sup>264</sup> [BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El ámbito subjetivo de la Ley de transparencia...”, op. cit., p. 1429; GUICHOT, Emilio, “El proyecto de ley de transparencia...”, op. cit., pp. 104-105]. Igualmente, sobre esta cuestión, NAVARRO ATIENZA, Manuel Andrés, “La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos: tres apuntes y un problema”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 87, 2013, pp. 330-331; GARCÍA INIESTA, Pedro, “Aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Algunas cuestiones de interés, según los criterios y resoluciones de los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, p. 191.

Por lo demás, debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 23.2 LTE, contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) LTE solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo, impidiéndose, por lo tanto, la reclamación ante el CTBG, como ha recordado el órgano de garantía en varias ocasiones [entre otras, Resolución CTBG 536/2017, de 28 de diciembre de 2017 (Consejo de Estado); Resolución CTBG 114/2018, de 15 de junio de 2018 (Defensor del Pueblo); Resolución CTBG 412/2018, de 19 de julio de 2018 (Senado); Resolución CTBG 713/2018, de 8 de enero de 2019 (Congreso de los Diputados); Resolución CTBG 399/2019, de 17 de junio de 2019 (Tribunal de Cuentas); Resolución CTBG 776/2020, de 12 de enero de 2021 (Consejo General del Poder Judicial); Resolución CTBG 160/2019, de 22 de mayo de 2019 (Banco de España) y Resolución CTBG 484/2017, de 21 de noviembre de 2017 (Banco de España), esta última confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 3, de 26 de febrero de 2020, procedimiento ordinario núm. 46/2018 (Ponente: Adolfo SERRANO DE TRIANA)].

Igualmente, la disposición adicional cuarta LTE parece impedir que las autoridades autonómicas conozcan de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones denegatorias dictadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o por las instituciones autonómicas análogas al Consejo de Estado, al Consejo Económico y Social, al Tribunal de Cuentas o al Defensor del Pueblo, que únicamente podrían impugnarse en vía contencioso-administrativa. De hecho, algunas normas autonómicas recogen una previsión similar a la disposición adicional cuarta LTE, impidiendo, por tanto, que las autoridades autonómicas de garantía conozcan de las reclamaciones que se presenten contra las denegaciones de acceso a la información por parte de los órganos estatutarios [por ejemplo, artículo 33.2 LT de Andalucía; artículo 32.6 LT de Aragón; artículo 51.2 LT de Canarias; artículo 8.1 LT de Castilla y León; artículo 28.1 LT de

Más allá de estas cuestiones, la sujeción de las empresas públicas a la LTE plantea igualmente otras dudas de relevancia relacionadas con el criterio que sigue la norma para incluir a estas entidades en su ámbito de aplicación. La LTE acude a un criterio estrictamente formal, sin observar si existe un control sobre la entidad por parte de la Administración, o si las actividades que desarrolla la empresa pública tienen una conexión directa con el desempeño de tareas públicas.

### ***1.1.2 La controvertida extensión por el CTBG a toda sociedad controlada por la Administración***

Para determinar las empresas públicas que quedan sujetas a la transparencia, la LTE acude, sin mayores matizaciones, a un criterio exclusivamente patrimonialista. El artículo 2.1.g) LTE se refiere únicamente a las sociedades mercantiles en las que la Administración u otra entidad pública tenga directa o indirectamente una participación superior al cincuenta por ciento de su capital social.

Para calcular este porcentaje no es necesario que la Administración u otra entidad pública tengan individualmente el cincuenta por ciento de la sociedad, sino que se ha de tener en cuenta de forma conjunta las distintas participaciones que en una misma empresa puedan corresponder a la Administración y a otras entidades públicas.

---

Galicia o artículo 28.2 LT de Murcia], lo que ha dado lugar a diversas resoluciones que inadmiten las reclamaciones presentadas [por ejemplo, Resolución CTPD de Andalucía 151/2017, de 20 de diciembre de 2017 (Defensor del Pueblo Andaluz) o Resolución CTPD de Andalucía 105/2021, de 6 de abril de 2021 (Consejo Consultivo de Andalucía)]. En cambio, el artículo 74.3 LT de Cataluña permite que la GAIP conozca de las reclamaciones que se presenten contra los órganos estatutarios siempre que hayan suscrito un convenio con la GAIP. La exigencia de este convenio que prevé la LT de Cataluña permite –a juicio de la GAIP– la reclamación ante la autoridad autonómica, ya que “de otra manera se podría entender impedida por imperativo de la legislación estatal” [Resolución GAIP 17/2015, de 23 de diciembre de 2015]. De hecho, la GAIP ha inadmitido una reclamación contra la falta de respuesta a una solicitud de información dirigida al *Síndic de Greuges*, precisamente, porque el citado convenio todavía no se había formalizado [Resolución GAIP 456/2020, de 27 de agosto de 2020].

La doctrina ha respaldado la previsión del artículo 74.3 LT de Cataluña. Así, sostiene MIR, que “no parece haber reparos constitucionales en que una ley autonómica decida ampliar las garantías de los ciudadanos de su Comunidad extendiendo el mecanismo de la reclamación ante la autoridad autonómica correspondiente (mecanismo que es gratuito y mucho más rápido que la vía judicial) frente a las resoluciones denegatorias del acceso de sus propios órganos estatutarios, cuando estos así lo consientan mediante la suscripción de un convenio con dicha autoridad” [MIR PUIGPELAT, Oriol, “Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso..., *op. cit.*, p. 1848]

Además, la LTE alude expresamente a la posibilidad de una participación indirecta de la Administración en la titularidad del capital social de las sociedades mercantiles. Esto es, debe entenderse que quedarían sujetas a la LTE no sólo las sociedades mercantiles en las que la Administración tenga una mayoría del capital social, sino también aquellas empresas participadas mayoritariamente por sociedades mercantiles públicas.

La LTE acoge el denominado criterio de la irradiación, en virtud del cual, la pertenencia al sector público se extiende de forma encadenada a una pluralidad de sociedades vinculadas entre sí. De conformidad con este criterio, deberá reputarse también como empresa pública aquella participada mayoritariamente por otra sociedad mercantil en la que la Administración u otra entidad pública tenga una participación superior al cincuenta por ciento<sup>265</sup>.

Pese a que la LTE fija como criterio único la titularidad del capital social podría sostenerse otro criterio seguramente más revelador de la publicidad de la empresa: el control de la sociedad mercantil por la Administración. Y es que, en las sociedades mercantiles puede controlarse la entidad sin necesidad de ostentar una posición mayoritaria en el capital. Así, la Administración puede ser accionista de referencia y controlar de hecho a la entidad sin necesidad de contar con un capital superior al cincuenta por ciento<sup>266</sup>.

---

<sup>265</sup> La jurisprudencia, para determinar cuándo se está ante una sociedad mercantil pública, acepta el denominado criterio de irradiación. Así, la STS de 14 de julio de 2014 [(Sala de lo Social, Sección 1ª), recurso de casación núm. 200/2013 (Ponente: Antonio Vicente SEMPERE NAVARRO), FJ 4], señala que “(...) al estar todo el capital social de NAVANTIA en manos de la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) es claro que la primera queda integrada en el sector público, lo que se admite por el recurso. Del mismo modo, al estar SAES Capital S. A. mayoritariamente participada por NAVANTIA dicha entidad mercantil pasa a ser considerada como integrante del sector público, de conformidad con lo previsto específicamente por el artículo 3.1.d) LCSP. Por el mismo razonamiento que en el caso anterior, siendo SAES Capital S. A. una entidad perteneciente al sector público, lo serán también aquellas mercantiles cuyo capital social le pertenezca en porcentaje superior al cincuenta por ciento (...) no nos corresponde enjuiciar el acierto del criterio de irradiación ilimitada, que obviamente posee su justificación (...)”. Esta sentencia tiene su origen en un conflicto colectivo en el que un sindicato exigía el derecho al cobro del incremento salarial previsto en el convenio colectivo. Por el contrario, la entidad demandada alegaba que le eran aplicables las limitaciones retributivas contenidas en la Ley de Presupuestos Generales de 2012. La cuestión que se debate era, por tanto, si la entidad demandada pertenece o no al sector público.

<sup>266</sup> En este sentido, entre otros, VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “Las entidades de derecho privado: sociedades mercantiles y fundaciones”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (Dir.), *La Administración pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, p. 568; MELLADO RUIZ, Lorenzo, “Las sociedades mercantiles públicas: marco europeo y constitucionalidad de su actividad”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (Coord.), *Estudio sobre empresas públicas*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 36.

Parece que lo realmente determinante es que la Administración, de alguna manera, pueda controlar a la empresa pública, siendo irrelevante que esa dependencia provenga o no de una posición mayoritaria en el capital. Así, lo ha entendido el Tribunal Constitucional al afirmar que lo esencial es la conexión de la empresa con la Administración, con independencia de que el control sobre la sociedad se produzca por cauces jurídico-públicos o bien por cauces jurídico-privados<sup>267</sup>.

Consecuentemente, hubiera sido más acertado que la LTE de manera más genérica sometiese al régimen de transparencia a aquellas sociedades mercantiles que son, *de facto*, controladas por la Administración con independencia de la forma en que dicho control se materialice<sup>268</sup>.

De hecho, el Derecho europeo prescinde del criterio formal de la participación en el capital inclinándose por el control o influencia dominante<sup>269</sup>, opción por la que han optado algunas leyes autonómicas de transparencia<sup>270</sup>.

No parece razonable que sociedades mercantiles efectivamente controladas y dirigidas por la Administración escapen del control ciudadano que posibilita la LTE. Lo relevante

---

<sup>267</sup> STC 177/2002, de 14 de octubre (Ponente: Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA) FJ 10. En esta sentencia, afirma el Tribunal Constitucional que “no se puede compartir que el porcentaje de participación en una empresa sea el criterio decisivo para calificar a una sociedad como privada o pública, como tampoco se puede sostener que un porcentaje minoritario, incluso reducido, pueda excluir el control de una empresa por otros cauces. Importa la conexión de la empresa con una Administración pública, pudiendo esta última realizar su control sobre aquélla bien por cauces jurídico-públicos, bien por cauces jurídico-privados”. Esta sentencia resuelve dos recursos de amparo acumulados contra varios acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que inadmitieron la comparecencia de los presidentes de Telefónica de España, S. A. y ENDESA (Empresa Nacional de Electricidad Sociedad Anónima).

<sup>268</sup> En este sentido, señalan MARTÍN MATEO y SOSA WAGNER que “la publicidad de la empresa sólo puede predicarse si ésta se encuentra de una manera u otra controlada por un ente público” [MARTÍN MATEO, Ramón; SOSA WAGNER, Francisco, *Derecho administrativo económico*, Pirámide, Madrid, 1977, p. 115].

<sup>269</sup> Así, por ejemplo, el artículo 2.b) de la Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de diciembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas, define las empresas públicas como “cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen”, definición que recoge el artículo 2.1 de la Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, norma que transpone la citada Directiva al ordenamiento jurídico español.

<sup>270</sup> Así, a modo de ejemplo, el artículo 2.1.a) LT de Asturias incluye dentro de su ámbito de aplicación a las sociedades mercantiles y fundaciones en las que la Administración del Principado o sus organismos públicos tengan directa o indirectamente una participación mayoritaria o un *dominio efectivo*. De manera similar, la LT de Aragón incluye también las sociedades mercantiles en las que la Administración autonómica u otras entidades públicas puedan ejercer “una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen” [art. 4.1.h) *in fine*].

no es tanto el mecanismo concreto que permite controlar la entidad mercantil sino, en efecto, que la Administración tenga la capacidad para decidir sobre la organización, funcionamiento y actividad de la sociedad mercantil<sup>271</sup>.

Así, no se llega a comprender cuáles son las razones que justifican que la LTE adopte únicamente el criterio de la titularidad pública del capital. Algunos autores han sugerido que hubiera sido más oportuno que la LTE incorporase el concepto de poder adjudicador del artículo 3.1.j) de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), de modo que estuviesen sujetas a la LTE las entidades que “hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”<sup>272</sup>.

La cuestión ha sido finalmente resuelta por el CTBG, que considera incluidas en el ámbito de aplicación de la LTE, no sólo a las empresas participadas mayoritariamente, sino también aquellas en las que el control de la sociedad corresponde a la Administración o a otra entidad pública, a través de la acumulación de derechos de voto o mediante la asignación de los miembros del órgano de dirección<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> La doctrina tradicionalmente ha considerado que el elemento decisorio para determinar la publicidad de una empresa era el efectivo control por parte de la Administración, con independencia de las formas por las que se materialice (posición mayoritaria en el capital, nombramiento de la mayoría de los miembros del órgano de administración de la entidad, etc.). En este sentido, entre otros autores, MARTÍN MATEO, Ramón, *Ordenación del sector público en España...*, *op. cit.*, pp. 62-63; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Introducción al régimen jurídico de la empresa pública...”, *op. cit.*, p. 93; SOSA WAGNER, Francisco, “Las fronteras del sector público”, *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, número 11, 1999, p. 69; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Las empresas públicas de promoción económica regional. La empresa pública como instrumento de gestión de ayudas*, Montecorvo, Madrid, 1991, p. 61.

Al igual que la doctrina, la jurisprudencia desde hace años ha considerado que el criterio del control por la Administración es determinante para calificar a una sociedad mercantil como pública [STS de 28 de septiembre de 1978 (Ponente: José Luis RUIZ SÁNCHEZ)], sentencia analizada por LINDE PANIAGUA, Enrique, “El concepto de empresa pública en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 20, 1979.

<sup>272</sup> PINTOS SANTIAGO, Jaime, “La nueva configuración de la transparencia en la contratación administrativa: comentario de urgencia al proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, número 126, 2013, p. 58. En el mismo sentido, BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Transparencia: ámbito subjetivo”, en GUICHOT, Emilio (Coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública...*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>273</sup> Criterio Interpretativo CTBG 3/2019, de 20 de diciembre de 2019.

Como adelantamos, el propósito del CTBG lo compartimos. No es lógico que permanezcan ajenas a la LTE las sociedades mercantiles vinculadas a la Administración en las que el capital público en la sociedad no sea mayoritario cuando, por otras vías, la Administración efectivamente controla y dirige a estas entidades.

Sin embargo, el criterio del CTBG plantea dudas, ya que, en el fondo, altera el tenor literal del artículo 2.1.g) LTE. El CTBG lo justifica argumentando que el criterio que utiliza la LTE –el de la mayoría del capital social– es el mismo criterio que, en la fecha de aprobación de la LTE, ofrecía la normativa vigente en aquel momento –artículo 166.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>274</sup> y artículo 3.1.d) de la LCSP de 2011–275. Sostiene el CTBG que tras la aprobación de la LRJSP y de la nueva LCSP, la calificación de sociedad mercantil pública se aplica no solo a aquellas sociedades participadas mayoritariamente por una o varias de las entidades del artículo 2.1 LTE, sino también a aquellas en las que, pese a que la participación pública en el capital social es inferior al cincuenta por ciento, la Administración u otra entidad pública tienen el control de la sociedad por disponer del mayor número de derechos de voto o por haber designado a la mayor parte de los miembros del Consejo de Administración.

Para el CTBG la nueva definición de sociedades mercantiles públicas que han aportado los citados cambios normativos afectaría al artículo 2.1.g) LTE. Esta interpretación, a juicio del CTBG, no contradice “la letra del precepto” debido a que, en la fecha de entrada en vigor de la LTE, el criterio del control efectivo no se había introducido aún en nuestro ordenamiento jurídico<sup>276</sup>. En todo caso, olvida el CTBG que, a diferencia de lo que ocurre

---

<sup>274</sup> El artículo 166.1.c) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP), definía –en el momento de aprobación de la LTE– a las sociedades mercantiles estatales como “aquéllas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, integran el sector público estatal, sea superior al 50 por ciento. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a las entidades integradas en el sector público estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas”. Este precepto ha sido modificado posteriormente por la disposición adicional sexta LRJSP.

<sup>275</sup> El artículo 3.1.d) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público –ya derogada– establecía que “a los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades: d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por 100”.

<sup>276</sup> Debe destacarse, como lo ha hecho BARRERO, que no es del todo cierto que el criterio del control –como sostiene el CTBG– surja *ex novo* en nuestro ordenamiento con la LRJSP y la nueva LCSP. Este criterio del control ya estaba presente en nuestro Derecho cuando se aprobó la LTE, entre otras normas, en la Ley



con las fundaciones del sector público, el artículo 2.1.g) LTE no remite a otras normas para delimitar las sociedades mercantiles sujetas a la legislación de transparencia, sino que el propio precepto establece con claridad las entidades sobre las que extiende la transparencia: aquellas sociedades en cuyo capital social participa mayoritariamente la Administración u otra entidad pública.

Así pues, aunque se comparte la finalidad perseguida, la interpretación del CTBG –que va más allá de lo establecido en el artículo 2.1.g) LTE– resulta discutible y seguramente lo más adecuado sería una reforma normativa en esta dirección.

Con todo, el Consejo de Estado ha avalado esta interpretación del CTBG. En su dictamen sobre el proyecto de reglamento de la LTE, ha sugerido “adaptar el tenor del apartado 2.1.b). 1.º, relativo a las sociedades mercantiles” a lo dispuesto en el artículo 111.1 LRJSP, “precepto que ofrece una definición de «sociedad mercantil estatal» más amplia y precisa de este tipo de entidades que la que en su momento estableció la Ley 19/2013, a la que remite el proyecto”<sup>277</sup>.

### **1.1.3 La indiferencia del tipo de actividad desarrollada por la sociedad**

El artículo 2.1.g) LTE al establecer el ámbito subjetivo de aplicación no atiende al control que la Administración pueda ostentar sobre las sociedades mercantiles al margen de la titularidad mayoritaria del capital, ni tampoco a las distintas actividades que realizan estas entidades. Es decir, una vez que la Administración ostenta la mayoría del capital de la sociedad mercantil queda sujeta a las obligaciones de transparencia siendo irrelevante para la LTE las concretas actividades a las que se orienta la empresa.

La ausencia de una mayor concreción con relación a las actividades que desarrollan las empresas públicas plantea dudas ya que, en cierto modo, supone la rotura o quiebra del

---

4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, a la que hemos referenciado con anterioridad. Así, como afirma BARRERO, este criterio era conocido “tanto a nivel estatal como autonómico cuando en 2013 se promulgó la LTAIPBG [LTE], y por él podría haber optado el legislador” [BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Ámbito subjetivo y objetivo...”, *op. cit.*, pp. 118-119]. La argumentación del CTBG en este punto es, pues, discutible.

<sup>277</sup> Dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, de 27 de junio de 2019, número de expediente 344/2019.

fundamento o premisa esencial que parece derivarse de la propia norma: la vinculación de la transparencia con el ejercicio de tareas públicas o la financiación pública.

La transparencia es inherente al ejercicio de tareas públicas, lo que justifica la extensión de las obligaciones de transparencia a los sujetos privados que prestan servicios públicos o ejercen funciones públicas. La participación en el ejercicio de las tareas públicas o bien la recepción de fondos públicos son el hilo conductor de la transparencia. Lo que conlleva que la transparencia se aplica pues allá donde estén presentes tareas públicas con independencia de la naturaleza jurídica del sujeto que efectivamente las desarrolle.

Esta rotura o quebrantamiento del principio sustancial que vincula inexorablemente la transparencia con el ejercicio de tareas públicas se produciría al no distinguir la LTE entre las empresas públicas que prestan servicios públicos y aquellas otras que ejercen actividades puramente industriales o mercantiles y que se financian con ingresos de mercado, en las que no resulta sencillo advertir la conexión de su actividad principal con el ejercicio de tareas públicas. Sería el caso, por ejemplo, de Paradores de España, sociedad anónima de capital íntegramente público que tiene como actividad comercial el hospedaje y la restauración. Se trata, pues, de una empresa pública que interviene en un mercado competitivo, en concurrencia con el sector privado, desempeñando una actividad que, en principio, nada tiene que ver con la prestación de un servicio público o con el ejercicio de funciones públicas. En cambio, pese a que su actividad difícilmente se conecta con funciones o competencias propias de la Administración, queda sujeta a las obligaciones de transparencia con una intensidad similar a la propia de las Administraciones públicas.

Así, resulta discutible la oportunidad de someter a la LTE a las empresas públicas que desempeñan actividades económicas en concurrencia con el sector privado. O, al menos con la intensidad prevista por la LTE, ya que, con independencia de la actividad de la empresa pública, existen determinados aspectos, como la política de personal, que razonablemente requieren siempre de la presencia de la transparencia.

### 1.1.3.1 Los riesgos de someter a la LTE a las sociedades que compiten en el mercado

La aplicación de las normas de transparencia a las empresas públicas que ejercen actividades industriales o mercantiles las sitúa en una posición de fragilidad frente a las privadas con las que concurren en un mercado competitivo al permitir que, en efecto, las empresas competidoras puedan acceder a información relevante sobre su actividad<sup>278</sup>. Y es que resulta patente que las empresas públicas, al igual que las privadas, necesitan de un cierto ámbito de reserva para poder implementar y desarrollar eficazmente su cometido empresarial.

En este sentido, deberíamos preguntarnos si una transparencia total de las actividades comerciales que desarrollan las empresas públicas no restringe en exceso la iniciativa económica que la propia Constitución garantiza al Estado<sup>279</sup>.

Tradicionalmente, se ha puesto el foco de atención en los peligros que para la libre competencia supone la participación de las empresas públicas en el mercado. En efecto, no puede desconocerse que la estrecha vinculación con la Administración permite a las empresas públicas obtener ciertos beneficios que no ostentan las empresas privadas, especialmente en lo concerniente a su financiación<sup>280</sup>.

Parece claro que el principio de libre competencia exige unas reglas de juego comunes para las empresas públicas y privadas que las sitúe en una posición de igualdad ante el mercado<sup>281</sup>. En este sentido, la jurisprudencia considera que las empresas públicas que actúen en el mercado han de someterse a las mismas cargas y a los mismos riesgos que

---

<sup>278</sup> MIRANDA, João, “O acesso à informação administrativa não procedimental das entidades privadas”, *Estudos em homenagem ao prof. Doutor Sérvulo Correia*, volumen II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010, p. 447.

<sup>279</sup> Dispone el artículo 128.2 de la Constitución que “se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

<sup>280</sup> ALONSO UREBA, Alberto, *La empresa pública: aspectos jurídico-constitucionales y de derecho económico*, Montecorvo, Madrid, 1985, p. 175; DE JUAN ASENJO, Óscar, “Principios rectores de la actuación de la empresa pública en la Constitución española de 1978”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 25, 1980, p. 264. En el mismo sentido, CIRENEL, Maria Teresa, *Le imprese pubbliche*, Giuffrè, Milán, 1983, p. 347.

<sup>281</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, “La noción de empresa pública, la libre competencia y los límites del principio de neutralidad”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental...op. cit.*, p. 1254.

las empresas privadas, no pudiendo gozar de privilegios de ningún tipo, pues ello podría impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia<sup>282</sup>. De ahí, que la doctrina y la jurisprudencia hayan puesto de relieve la necesidad de que las empresas públicas no gocen de privilegios fiscales, financieros o de cualquier otro género que dificulten o reduzcan la concurrencia competitiva<sup>283</sup>. Además, el Derecho de la Unión impide enérgicamente cualquier trato de favor a las empresas públicas<sup>284</sup>.

Con relación a la transparencia en las empresas públicas, nos encontraríamos, en realidad, en el lado opuesto. La transparencia puede jugar una innegable desventaja para las empresas públicas, obligadas por la LTE a compartir con sus competidores información relevante de su actividad.

De hecho, incluso con anterioridad a la LTE, la Administración ha mostrado siempre una cierta preocupación por los efectos perjudiciales que, para los intereses económicos de las empresas públicas, puedan derivarse del acceso a la información en poder de estas entidades.

Precisamente en el marco del derecho de información de los diputados, la Administración generalmente ha rehusado facilitar la información relativa a las empresas públicas, alegando que el conocimiento público de la información referida a la política interna de las sociedades públicas como, por ejemplo, los contratos que celebran con terceros o las actas de sus Consejos de Administración, pueden producir un perjuicio a los intereses económicos de las empresas públicas ya que proporcionan información relevante a sus competidores privados<sup>285</sup>.

---

<sup>282</sup> STS de 10 de octubre de 1989 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Antonio BRUGUERA MANTÉ) FJ 2]. Esta sentencia tiene su origen en un recurso interpuesto por la entidad Fomento del Trabajo Nacional contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Barcelona que aprobaba la constitución de una sociedad anónima.

<sup>283</sup> De hecho, algunos autores, como ARIÑO ORTIZ, consideran que, aunque generalmente se afirme lo contrario, la realidad vendría a demostrar que la empresa pública actúa siempre en una situación de privilegio con respecto a la privada, al disponer de “privilegios de financiación con fondos públicos, privilegios crediticios, de dotación patrimonial, de absorción de déficits (además de) no pocos privilegios jurídicos” [ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “El Estado empresario: iniciativa pública y reservas al sector público”, en MONEREO PÉREZ, José Luis; MOLINA NAVARRETE, Cristóbal; MORENO VIDA, María Nieves (Coords.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002, p. 446].

<sup>284</sup> Artículo 106.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>285</sup> El artículo 109 de la Constitución reconoce a las Cámaras legislativas y a sus Comisiones la potestad de recabar “(...) la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos (...)”, facultad que el artículo 7.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RC) amplía, para el mejor

No obstante, puede argumentarse que esta situación de desventaja competitiva no se produciría en la medida en que las empresas públicas pueden invocar el límite referido a la protección de los intereses económicos y comerciales<sup>286</sup>.

Como se verá más adelante, las empresas públicas tienen en su poder una serie de informaciones cuya divulgación es indudablemente desaconsejable desde la perspectiva de la estrategia empresarial de la sociedad pública pero que, de acuerdo con la doctrina del CTBG, su conocimiento público no vulnera el límite de los intereses económicos y comerciales. Se trata, pues, de aquellas informaciones que, sin llegar a estar afectadas por

---

cumplimiento de las funciones parlamentarias, a los diputados *uti singuli*. Esta extensión que obra el artículo 7.1 RC ha sido criticada por algunos autores como SANTAOLALLA que duda incluso de su constitucionalidad [SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, “Información parlamentaria, derechos de los diputados y control jurisdiccional”, *Revista de las Cortes Generales*, número 89, 2013, pp. 112-113].

No obstante, por lo que aquí ahora nos interesa, este artículo 7.1 RC establece que “(...) los diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas”. Como se observa, el artículo 7.1 RC confiere a los diputados la facultad de recabar información de las “Administraciones públicas”, lo que, en principio, impediría a los representantes obtener información de las empresas públicas, ya que estas entidades carecen de tal consideración. Sin embargo, como apunta PEÑARANDA RAMOS, el artículo 7.1 RC ha sido interpretado por la doctrina de una manera amplia y flexible, considerando que, a los efectos de este precepto, la expresión “Administraciones públicas” no se limita a las Administraciones territoriales, sino que, en realidad, vendría a identificarse con el sector público, lo que permitiría que los diputados puedan recabar información de las empresas públicas [PEÑARANDA RAMOS, José Luis, “Información Parlamentaria, poderes públicos y sector público”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 45]. En un sentido similar, favorables a que los diputados puedan solicitar información acerca de las empresas públicas se manifiestan también otros autores como ARAGÓN REYES, Manuel, “Información parlamentaria y función de control”, *Instrumentos de información...*, *op. cit.*, pp. 31-32, o ALMENDROS MANZANO, Ángel M, “Control parlamentario, uso del Derecho privado por los poderes públicos y derechos fundamentales”, *Instrumentos de información...*, *op. cit.*, p. 92. En este sentido, debe decirse que, de hecho, la práctica parlamentaria pone de manifiesto que se presentan solicitudes de información por parte de diputados dirigidas a empresas públicas, entre ellas, a la Corporación de Radio y Televisión Española S. M. E. S. A (en adelante, RTVE), como así lo recoge SIEIRA MUCIENTES, Sara, “Artículo 7”, en RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (Coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, p. 71.

Pues bien, es interesante ver que, ya con anterioridad a la LTE y, en un marco de exposición de la información más reducido, al encontrarse limitado únicamente a los diputados y no al público en general, la Administración ya mostraba cierta preocupación por los riesgos que la divulgación de información podía ocasionar en la competitividad de las empresas públicas. Así, autores como LAVILLA RUBIRA o SALA ARQUER ponían de relieve que la Administración generalmente se ha negado a facilitar a los diputados la información relativa a las actividades de las empresas públicas argumentando que el conocimiento de los documentos internos de las sociedades públicas las colocaría en una situación de inferioridad frente a sus competidores privados [LAVILLA RUBIRA, Juan José, “Congreso de los Diputados y demás poderes públicos”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Dir.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, p. 2022; SALA ARQUER, José Manuel, “Huida al Derecho privado y huida del Derecho”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 74, 1992, p. 409].

<sup>286</sup> Artículo 14.1.h) LTE “el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) los intereses económicos y comerciales”.

los límites al derecho de acceso, ninguna empresa voluntariamente aportaría a sus competidores.

Así, pese a la existencia de los límites al derecho de acceso, la sujeción a la LTE de las empresas públicas las sitúa siempre en una posición de desventaja con relación a las empresas privadas.

### **1.1.3.2 Justificación de dicha sumisión**

La LTE prescinde de diferenciar en cuanto al régimen de transparencia entre las empresas públicas que prestan servicios públicos de aquellas que producen bienes y servicios para ser comercializados en el mercado en concurrencia con el sector privado.

La sujeción a la LTE de las empresas públicas que prestan servicios públicos resulta clara. Sin embargo, la situación es distinta con relación a las sociedades mercantiles públicas que producen bienes y servicios destinados al mercado y que se financian al menos en parte con sus propios ingresos. Los recelos al sometimiento de estas empresas a la LTE derivan de la falta de conexión de la actividad empresarial desarrollada con el ejercicio de tareas públicas o con la financiación pública.

La opción del legislador de establecer un régimen amplio de transparencia para todas las empresas públicas con independencia de su actividad puede sustentarse en la consideración de que toda la actividad desplegada por estas entidades tiene, en el fondo, un carácter administrativo<sup>287</sup>. Esto es, para que la transparencia cobre aquí un razonable sentido deberíamos considerar que toda la actividad desarrollada por las empresas públicas se reconduce a una noción amplia de Administración en sentido material<sup>288</sup>.

---

<sup>287</sup> En este sentido, DEL GATTO, Sveva, “Accesso agli atti delle società privatizzate e imparzialità della pubblica amministrazione ovvero sull’estensibilità degli atti di Ente Poste s.p.a.: nota a Cons.St., sez. 6., 5 marzo 2002 n. 1303”, *Foro amministrativo*, volumen 1, 2002, p. 1030.

<sup>288</sup> MIRANDA, João, “O acesso à informação administrativa não procedimental das entidades privadas...”, *op. cit.*, p. 445; ASSIS RAIMUNDO, Miguel, “Ainda o acesso à informação detida por empresas públicas”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, número 98, 2013, p. 47.

Así, el acceso a la información en las empresas públicas permite a los ciudadanos mantener el control y supervisión de la actividad que la Administración desarrolla mediante estas entidades privadas<sup>289</sup>.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la Administración, aunque actúe bajo formas de Derecho privado, persigue siempre objetivos de interés público<sup>290</sup>. La Administración está dirigida en todo caso a la satisfacción del interés general, no sólo cuando ejerce funciones públicas, sino también cuando desarrolla actuaciones empresariales<sup>291</sup>.

De este modo, la exigencia de que las empresas públicas actúen de acuerdo con el interés público justificaría, aún más si cabe, el derecho de acceso a la información que permita a la ciudadanía fiscalizar eficazmente su actividad, permitiendo a los ciudadanos controlar cómo se toman las decisiones y cómo se utilizan los fondos públicos en aquellos casos en que la Administración actúa a través de sociedades mercantiles públicas, garantizando que las actuaciones de estas sociedades están realmente dirigidas a la prosecución de tales fines. Y es que, en efecto, las empresas públicas no dejan de ser un instrumento que utiliza la Administración para ampliar su acción social y económica<sup>292</sup>.

Al final, las empresas públicas, aunque adoptan una personificación jurídico-privada, son entidades estrechamente vinculadas con la Administración a la que, en definitiva, pertenecen. No son el Estado, pero sí del Estado, lo que necesariamente parece exigir un cierto nivel de transparencia<sup>293</sup>.

---

<sup>289</sup> En este sentido, reconoce la jurisprudencia que “(...) la Administración para el logro de los distintos intereses públicos económicos y la prestación de los correspondientes servicios puede acudir, y de hecho acude, a una variada gama de formas organizativas, entre las cuales se encuentran las empresas personificadas con personalidad jurídico-privada y capital mixto (...)” [STS de 28 de septiembre de 1978 (Ponente: José Luis RUIZ SÁNCHEZ)], ya citada.

<sup>290</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Las empresas públicas: reflexiones del momento presente”, *Revista de Administración Pública*, número 126, 1991, p. 84; GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, *Derecho administrativo en la contratación entre privados (sociedades, fundaciones, concesionarios y sectores excluidos)*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 104.

<sup>291</sup> STS de 10 de octubre de 1989 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Antonio BRUGUERA MANTÉ) FJ 3], ya citada.

<sup>292</sup> STC 14/1986, de 31 de marzo (Ponente: Francisco PERA VERDAGUER) FJ 8. Esta sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 12/1983, de 22 de junio, que regulaba los principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, entre ellos, los artículos 25.1.b) y 27, por cuanto creaban un nuevo tipo de sociedad mercantil denominado “sociedad pública especial”.

<sup>293</sup> En efecto, las empresas públicas no son Administración pública pero sí que pertenecerían a la Administración. En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo cuando afirma que las sociedades mercantiles públicas “(...) no son el Estado (...) sino del Estado o de sus entes instrumentales con

El legislador ha puesto un mayor foco de atención en la dependencia o vinculación de las empresas públicas con la Administración frente a otros aspectos como podrían ser la naturaleza formalmente privada de estas entidades o las clases de actividades que puedan desarrollar. La motivación de la LTE en este aspecto es clara al tratar de evitar precisamente que el recurso a formas privadas por la Administración pueda obstaculizar el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

Como decíamos, la sujeción de las sociedades públicas a un nivel de transparencia similar al propio de la Administración produce ciertas desventajas competitivas con relación a las entidades privadas competidoras<sup>294</sup>.

El propio legislador ha asumido esa posible desventaja en beneficio de la transparencia. De hecho, prueba de ello es que las obligaciones de publicidad activa prevén, entre otras materias, la publicación, con cierto grado de detalle, de la información contractual de las empresas públicas, lo que, como resulta evidente, puede afectar a dicha contratación<sup>295</sup>.

La inclusión de la información contractual como materia objeto de publicidad evidencia una clara posición a favor de la prevalencia del interés público en el escrutinio ciudadano de las sociedades públicas frente a los perjuicios económicos que puedan derivarse del acceso a la información<sup>296</sup>.

Sin embargo, la prevalencia de la transparencia sobre los intereses económicos de las sociedades públicas se verá matizada, de acuerdo con la doctrina emanada por el CTBG,

---

personificación jurídico-pública”, STS de 26 de enero de 1995 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de revisión núm. 622/1991 (Ponente: Pablo GARCÍA MANZANO), FJ 4]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de unos Acuerdos del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María que denegaban a un funcionario de dicha Corporación el reconocimiento, a efectos de trienios, de los servicios prestados en una empresa pública. El Tribunal Supremo declaró ajustados a Derechos los Acuerdos impugnados al considerar que, en efecto, las empresas públicas no pueden considerarse como Administración pública.

En el mismo sentido, la STC 14/1986, de 31 de marzo (Ponente: Francisco PERA VERDAGUER) FJ 8, ya citada, señala que los entes instrumentales que “se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho privado, remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública”, de tal modo que “la forma mercantil supone la introducción en el tráfico de una entidad que externamente, en sus relaciones con terceros, va a producirse bajo un régimen de Derecho privado, *pero internamente tal sociedad es realmente una pertenencia de la Administración*”. Las cursivas son nuestras.

<sup>294</sup> De la misma opinión, DE FREITAS, Tiago Fidalgo, “Administrative transparency in Portugal”, *European Public Law*, volumen 22, 2016, p. 672; MATTIOLI, Giulia, “La nuova disciplina della trasparenza e le società pubbliche. Alcuni spunti di riflessione critica”, *Il diritto dell'economia: rivista quadrimestrale di dottrina, giurisprudenza e documentazione*, número 2, 2017, p. 517.

<sup>295</sup> Entra otras, Resolución CTBG 88/2016, de 8 de junio de 2016.

<sup>296</sup> Resolución CTBG 535/2016, de 13 de marzo de 2017.



en función de las características de cada una de las empresas públicas atendiendo, especialmente, a su modo de financiación.

Con relación a la sociedad pública cuya titularidad corresponde por entero a la Administración u a otro ente público, la controversia entre la transparencia y los intereses económicos no dejaría de transitar entre dos intereses que son igualmente públicos. Por un lado, la transparencia posibilita el interés público que representa el control ciudadano sobre la gestión y administración de la empresa pública, permitiendo de esta forma, la rendición de cuentas de los responsables públicos. Por otro lado, la propia supervivencia de la empresa pública, su competitividad y la óptima gestión de sus recursos sirven también, sin duda, a un interés público.

Sin embargo, la situación dista de ser de la misma con relación a las empresas públicas que cuentan con capital privado, debido a que en esta sociedad naturalmente conviven intereses públicos y privados.

En las sociedades mixtas resulta más difícil concebir que el legislador se ha postulado por una cierta posición favorecedora de la transparencia frente a los posibles perjuicios que la divulgación de la información pueda producir a los intereses económicos de la sociedad. A diferencia de la empresa pública de capital íntegramente público, aquí la predominancia de la transparencia afecta no solo a un interés público, sino también a un interés particular, propio del socio privado, que generalmente va a participar en la sociedad mixta con un propósito lucrativo que indudablemente puede verse afectado por las exigencias de transparencia.

De este modo, la presencia de intereses privados en la sociedad mixta requiere un nivel de transparencia de menor intensidad que las empresas públicas de capital íntegramente público. Esta menor incidencia de la transparencia se justifica en que las empresas mixtas no pueden orientarse únicamente al interés general, sino que también deben atender al interés particular de los socios privados<sup>297</sup>.

---

<sup>297</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 2019, p. 537; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L; PRIETO GONZÁLEZ, Luis F, “El doble papel de la Administración pública en la empresa mixta local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 271-272, 1996, p. 720; FERRI, Giuseppe, *Le società*, UTET, Turín, 1989, p. 401.

Sin embargo, la LTE no tiene en cuenta estas particularidades que concurren en las sociedades mixtas. Podemos encontrar una justificación. Esta omisión por la LTE no resultaría necesariamente censurable ya que el actor privado que participa en una sociedad mixta ya acepta de antemano que la consecución de su interés privado debe conjugarse ineludiblemente con el interés general que persigue el ente público que participa como socio<sup>298</sup>.

En efecto, el particular que participa en una sociedad mixta ya conoce las peculiaridades de este tipo de sociedad derivadas de la presencia del socio público. La Administración, por imperativo constitucional, ha de perseguir en todo momento el interés general, de modo que el desarrollo y organización de la sociedad mixta no puede responder al modelo clásico de sociedad mercantil.

Desde esta perspectiva, no tendrían cabida las objeciones a la transparencia que pudiera manifestar el socio privado, especialmente, cuando la sociedad mixta se hubiese constituido con posterioridad a la promulgación de la LTE.

No obstante, esta argumentación no estaría falta de críticas. Algunos autores niegan que los actores privados que participan en una sociedad mixta acepten tácitamente que el interés social se corresponde con el interés general<sup>299</sup>.

Por otra parte, la premisa de que los socios privados conocen y aceptan las particularidades y consecuencias de invertir en una sociedad pública es extrapolable a los sujetos privados que se relacionan contractualmente con las empresas públicas, que podrán ver afectados al igual que la sociedad pública, sus propios intereses económicos y comerciales.

---

<sup>298</sup> En efecto, la empresa mixta requiere de una cierta conciliación entre los intereses públicos y privados que alberga ya que, como afirmaba ALBI, no cabe entender la existencia de un co-interés, entendido como una compenetración entre el interés general y el privado. Así, afirmaba este autor que en la empresa mixta el interés general y el privado permanecían “diferenciados, aunque paralelos, porque el móvil egoístico del lucro, inseparable, por esencia, de todo esfuerzo humano, jamás se doblegará ante ninguna finalidad social (...)” [ALBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960, p. 391].

<sup>299</sup> En este sentido, escribe NAVARRO FRÍAS que “si la Administración permite el acceso al capital a particulares, ¿no tienen los mismos el derecho a confiar en que la empresa en la que invierten tratará de maximizar el valor de las inversiones (...)?” [NAVARRO FRÍAS, Irene, “Sociedades públicas: Derecho mercantil vs. Derecho administrativo. En particular, deberes y responsabilidad de los administradores de sociedades públicas estatales”, *Revista de Derecho de Sociedades*, número 56, 2019, p. 14].

Las entidades privadas deben ser conscientes de que la contratación con empresas públicas entraña necesariamente una cierta transparencia. La contratación con la Administración o, en este caso, con las sociedades públicas, comporta indudables beneficios, pero también una serie de *cargas* que no se producen en las relaciones contractuales entre sujetos puramente privados.

En efecto, las obligaciones de transparencia exigidas a las sociedades públicas acarrearán que sus contratistas deban ceder determinados ámbitos de confidencialidad que son típicos en el tráfico empresarial privado.

Así, por ejemplo, las entidades privadas no pueden oponerse a la divulgación del contenido de los contratos celebrados con las empresas públicas alegando que incluyen datos personales de sus representantes. La LTE obliga a la publicación de estos contratos por lo que, en estos casos, no cabría entender vulnerado el derecho fundamental a la protección de datos personales<sup>300</sup>.

Las entidades privadas, además de los datos personales, suelen alegar que la publicación de la información contractual de la sociedad pública puede perjudicar sus intereses económicos y comerciales. Sin embargo, debe entenderse que la contratación con las empresas públicas conlleva inexorablemente un cierto nivel de transparencia. Así, aunque naturalmente habrá que estar a cada caso concreto, en términos generales puede decirse que, en principio, es prevalente el derecho de los ciudadanos a controlar cómo se emplean los fondos públicos sobre los intereses económicos de las entidades privadas que voluntariamente contratan con las empresas públicas<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> Resolución CTBG 337/2018, de 29 de agosto de 2018; Resolución CTBG 607/2019, de 22 de noviembre de 2019, entre otras.

<sup>301</sup> En este sentido, afirma la jurisprudencia que “puestos en la balanza el derecho a la información y el interés de quien voluntariamente decide contratar con un ente público, debe primar la protección del primero [debido a que] la información atañe directamente a cómo se manejan los fondos públicos, a qué se destinan y cómo se controla que el gasto tiene la mejor de las contrapartidas posible”, Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 septiembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 28/2019 (Ponente: Luis Helmuth MOYA MEYER) FJ 3]. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información en la que se solicitaba a RTVE el contrato de compraventa en virtud del cual había adquirido a una productora los derechos de emisión sobre determinadas películas. La empresa pública denegó el acceso, entre otras alegaciones, porque consideraba que proporcionar la información solicitada perjudicaba los intereses económicos y comerciales tanto de la propia empresa pública como de la productora. La Resolución CTBG 88/2016, de 8 de junio de 2016, fue favorable al acceso a la información requerida, si bien fue recurrida por RTVE. La Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, de 22 de marzo de 2017, procedimiento ordinario núm. 50/2016 (Ponente: Amaya MARTÍNEZ ÁLVAREZ), desestimó el recurso confirmando la Resolución del CTBG. Esta

Con todo, la LTE prevé que estas entidades privadas pueden ostentar la condición de terceros a los efectos del artículo 19.3 LTE, precepto que obligaría a la empresa pública a concederles un plazo para que, antes de resolver sobre el acceso, puedan manifestar las alegaciones que estimen convenientes para la protección de sus intereses<sup>302</sup>.

### **1.1.3 Las obligaciones de transparencia de las sociedades participadas y no controladas por la Administración**

Fuera del artículo 2.1.g) LTE se sitúan aquellas empresas en las que la participación pública en el capital social no es mayoritaria y, además, la Administración no controla la entidad por otros cauces jurídicos. Así ocurre, por ejemplo, con las sociedades cotizadas en las que la Administración tiene una participación relevante en el capital social como, por ejemplo, Enagás o Red Eléctrica, que son empresas que no pertenecen al sector público pero que sí forman parte del patrimonio del Estado<sup>303</sup>.

Estas entidades no están sujetas a la LTE salvo que, eventualmente, reciban algún tipo de subvención pública, presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas<sup>304</sup>.

La falta de sujeción a la LTE no implica que las sociedades cotizadas que cuentan con una participación pública sean por completo ajenas a la transparencia, ya que su normativa reguladora les impone determinadas obligaciones de publicidad que afectan, por ejemplo, a las retribuciones de los miembros del Consejo de Administración<sup>305</sup>. De

---

sentencia fue recurrida en apelación por la empresa pública desestimándose nuevamente su recurso por la sentencia citada.

<sup>302</sup> Sobre el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTE nos remitimos a lo expuesto en el Capítulo cuarto, epígrafe 2.5.3.

<sup>303</sup> Artículo 166.3 LPAP.

<sup>304</sup> En este caso, estarán sujetas al deber de suministrar información que estudiamos en el Capítulo cuarto.

<sup>305</sup> Artículos 540 y 541 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, preceptos que son aplicables no solo a las entidades que tienen participación pública, sino en general a todas las sociedades cotizadas. Sobre la transparencia en las retribuciones de los administradores puede verse PASCUA MATEO, Fabio Antonio, “La intervención administrativa en las retribuciones de los administradores de las sociedades cotizadas”, en *Los nuevos desafíos del Derecho público económico. Homenaje al profesor José Manuel Sala Arquer*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2020, especialmente pp. 1083 y ss; RUIZ MUÑOZ, Miguel, “La retribución de los administradores y altos ejecutivos de las sociedades de capital: libertad, transparencia y control (La modificación de la LSC por la Ley 31/2014 y el ALCM)”, en MORILLAS JARILLO, María José; PERALES VISCARILLAS, Pilar; PORFIRIO CARPIO, Leopoldo José (Dirs.), *El futuro código mercantil: libro homenaje al profesor Rafael Illescas Ortiz*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2015, pp. 891-893.

hecho, sería razonable que esta información corporativa estuviese incluida en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado o, en su caso, de los autonómicos y locales.

Como decíamos, las empresas –cotizadas o no– que tienen una participación pública minoritaria, están sujetas al deber de suministrar información a la Administración cuando presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas tal como prevé el artículo 4 LTE<sup>306</sup>.

Además de esta posibilidad, algunas normas autonómicas imponen expresamente a estas entidades determinadas obligaciones de transparencia. Así ocurre, por ejemplo, con la ley aragonesa que, además incluir en su ámbito de aplicación a las sociedades mercantiles públicas, somete a las reglas de publicidad activa a las empresas mixtas en las que la Administración u otra entidad pública tenga una participación superior al treinta por ciento del capital social<sup>307</sup>.

Yendo más allá, el artículo 3.1.b) LT de Cataluña incluye en su ámbito de aplicación a las sociedades vinculadas<sup>308</sup>, a las que la propia norma considera, a los efectos de transparencia, como una Administración pública<sup>309</sup>. La LT de Cataluña no determina qué debe entenderse por sociedad vinculada, aunque puede considerarse que alude al concepto que el Estatuto de la empresa pública catalana proporciona de sociedad vinculada. Esta norma define a las sociedades vinculadas como aquellas sociedades civiles o mercantiles

---

<sup>306</sup> Es el caso sobre el que versa, por ejemplo, la Resolución CT de Canarias 342/2020, de 23 de junio de 2021. Esta resolución tiene su origen en una solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canarias en la que se solicitaba diversa información sobre la adquisición de una sociedad por la Empresa Mixta de Aguas de Las Palmas S. A. (EMALSA), entidad que presta los servicios públicos comprendidos en el ciclo integral del agua de titularidad municipal y en la que el Ayuntamiento canario tiene una participación del treinta y cuatro por ciento del capital social. Afirma el CT de Canarias que “si bien en una primera aproximación podría dudarse de que la empresa mixta EMALSA esté sujeta a las obligaciones de derecho de acceso al no ostentar la entidad local una posición mayoritaria en la misma, no es menos cierto que sí está sujeta a esas obligaciones al prestar un servicio público municipal, debiendo facilitar aquella información que, en caso necesario, le sea requerida por el ayuntamiento al objeto de dar respuesta a la solicitud de acceso a la información”.

<sup>307</sup> El artículo 8.1.d) LT de Aragón dispone que “las obligaciones de transparencia reconocidas en el capítulo II serán también aplicables a: (...) las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en el artículo 4 sea superior al treinta por ciento e igual o inferior al cincuenta por ciento”. Como es evidente, si la participación es superior al cincuenta por ciento, la sociedad es pública y estará sujeta a la norma en virtud del artículo 4.1.h) LT de Aragón.

<sup>308</sup> Dispone el artículo 3.1.b) LT de Cataluña que “la presente ley es de aplicación: (...) a los organismos y entes públicos, las sociedades con participación mayoritaria o vinculadas, las fundaciones del sector público (...)”.

<sup>309</sup> Artículo 2.f) LT de Cataluña.

que son gestoras de servicios públicos cuya titularidad ostente la Generalitat o las que han suscrito convenios con la misma, y en las que ésta posea la facultad de designar a todos o una parte de los órganos de dirección o participa directa o indirectamente en ellos, como mínimo, en un cinco por ciento del capital social<sup>310</sup>.

Esta noción de sociedad vinculada se limita, en principio, al ámbito institucional de la Generalitat de Cataluña, pero como la legislación catalana de régimen local no regula esta figura, la GAIP ha interpretado que el concepto de sociedad vinculada que ofrece el Estatuto de la empresa pública catalana puede aplicarse supletoriamente a las empresas mixtas de ámbito local, de modo que las empresas participadas por la Administración autonómica o por los entes locales de Cataluña tengan las mismas obligaciones de transparencia<sup>311</sup>.

Las sociedades vinculadas se encuentran sometidas a la LT de Cataluña en los mismos términos que las entidades locales y que la Administración de la Generalitat, es decir, están sometidas tanto a las reglas de publicidad activa como a las disposiciones reguladoras del derecho de acceso a la información pública. Por lo tanto, son sujetos pasivos del derecho de acceso y, por ello, deben atender directamente las solicitudes de información que les dirijan los ciudadanos<sup>312</sup>. Además, la sujeción de estas entidades a la norma es completa, es decir, que toda la información que tienen en sus manos constituye información pública y, por lo tanto, resulta accesible por la ciudadanía salvo que, lógicamente, concurra alguno de los límites al derecho de acceso<sup>313</sup>.

## 1.2 El alcance del derecho de acceso

La transparencia en las sociedades mercantiles públicas se extiende a todos los ámbitos de su actividad salvo que concurra alguno de los límites previstos en la LTE.

---

<sup>310</sup> Artículo 1.c) del Decreto Legislativo 2/2002, de 24 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto de la empresa pública catalana.

<sup>311</sup> Resolución GAIP 51/2018, de 23 de marzo de 2018.

<sup>312</sup> Resolución GAIP 51/2018, de 23 de marzo de 2018; Resolución GAIP 78/2019, de 8 de febrero de 2019.

<sup>313</sup> Dictamen GAIP 1/2020, de 26 de marzo de 2020; Resolución GAIP 51/2018, de 23 de marzo de 2018 [*Aigües de Girona, Salt i Sarrià de Ter* (AGISSA)]; Resolución GAIP 78/2019, de 8 de febrero de 2019 [*Aigües de Barcelona Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua*]. Esta última resolución ha sido impugnada ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, encontrándose pendiente de resolución.

Con carácter previo al estudio casuístico del alcance de la transparencia sobre las empresas públicas que se va a efectuar a continuación, debe tenerse en cuenta que, con carácter general, los límites al derecho de acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del *test del daño* y el *test del interés*<sup>314</sup>.

Así, en primer lugar, debe motivarse que el acceso a la información solicitada supone un perjuicio concreto, definido y evaluable al bien jurídico protegido que salvaguarda el límite (*test del daño*). En segundo lugar, debe verificarse que no existan intereses públicos o privados que, pese a la existencia del daño, puedan justificar la publicidad o el acceso (*test del interés*)<sup>315</sup>.

Además, si después de la realización de estos exámenes consecutivos, se considera que debe imperar el límite, su aplicación debe ser proporcional, atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto, permitiéndose el acceso a aquella parte de la información solicitada que no se encuentra afectada por el límite que se haya invocado<sup>316</sup>.

---

<sup>314</sup> Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, de 14 de junio de 2016, procedimiento ordinario núm. 43/2015 (Ponente: Emilia PERAILE MARTÍNEZ) FJ 3. Esta sentencia nace como consecuencia de una solicitud de información dirigida a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda en la que se solicitaba conocer el coste de producción y distribución de una moneda acuñada con la efigie de Felipe VI con motivo de su proclamación. La entidad pública empresarial denegó el acceso a la información solicitada al considerar que incurría en el límite relativo al perjuicio de los intereses económicos y comerciales. La Resolución CTBG 107/2015, de 10 de julio de 2015, estimó la reclamación del solicitante. Recurrída por la entidad pública, la sentencia citada desestimó el recurso.

<sup>315</sup> Establece el CTBG que la invocación de cualquier límite al derecho de acceso requiere la realización de dos exámenes consecutivos, denominados *test del daño* y *test del interés*. Así, señala el CTBG que a través del *test del daño* “se comprueba la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado”, mientras que el *test del interés* “se comprueba si existe en el caso algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado” [Criterio Interpretativo CTBG 1/2019, de 24 de septiembre de 2019].

<sup>316</sup> Entre otras, Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, de 22 de junio de 2017, procedimiento ordinario núm. 49/2016 (Ponente: Amaya MARTÍNEZ ÁLVAREZ) FJ 3. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información dirigida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la que se solicitaba el acceso a las respuestas a las consultas tributarias resueltas por la Dirección General de Tributos que no se encuentren publicadas en el Portal de Transparencia, omitiendo los datos personales de los consultantes. La Administración denegó el acceso al invocar que la información solicitada, referida a materia tributaria, tiene previsto un régimen específico de acceso (disposición adicional primera LTE) además de que su conocimiento público podría vulnerar el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial de las empresas que planteaban las consultas tributarias. El CTBG consideró que no cabía entender el artículo 87.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, como equivalente a un régimen jurídico específico de acceso a la información, de tal modo que la LTE era la norma que ampara el acceso a la información solicitada. En cambio, sobre el fondo del asunto, el CTBG acogió los argumentos defendidos por la Administración, desestimando, por tanto, la reclamación. El CTBG consideró que el acceso a las consultas tributarias no publicadas en el Portal de Transparencia podría perjudicar la propiedad industrial de las empresas que las

En definitiva, como ha señalado ya el Tribunal Supremo, los límites al derecho de acceso deben interpretarse “de forma estricta, cuando no restrictiva”, de modo que “solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas”. Y ello, porque “la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad”<sup>317</sup>.

Así las cosas, toda la información en poder de las empresas públicas será accesible a la ciudadanía salvo que se encuentre afectada por alguno de los límites al derecho de acceso. A continuación, haremos referencia a distintas clases de información que, obrando en poder de las empresas públicas, pueden ser conocidas por los ciudadanos en virtud del derecho de acceso.

### **1.2.1 La contratación de los directivos**

Un aspecto esencial para fiscalizar la actuación de las sociedades mercantiles públicas y, en última instancia, de la Administración que las dirige y controla, reside en conocer toda aquella información relativa a la contratación del personal de la empresa pública y, de forma especial, la referida a aquellos trabajadores que desempeñan funciones directivas.

El acceso a esta información permite a la ciudadanía conocer y valorar los criterios que la Administración adopta para la selección de los recursos humanos encargados de la gestión y dirección de las empresas públicas. La transparencia posibilita que los

---

plantean o que se mencionan al contener información relativa a actividades empresariales estratégicas, como fusiones o compras de empresas u otras cuestiones relevantes de su política empresarial y comercial. Recurrida la Resolución del CTBG por el solicitante, la citada sentencia desestimó el recurso y confirmó la Resolución, afirmando que “en el presente supuesto, ha de prevalecer el interés público de la protección de los terceros, obligados tributarios con intereses comerciales o que pudieran ser afectados en cuanto al secreto industrial, frente a la divulgación de la información solicitada al particular (...)”.

<sup>317</sup> STS de 19 de noviembre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 4614/2019 (Ponente: María Isabel PERELLÓ DOMÉNECH] FJ 3]. Esta sentencia tiene su origen en una petición de información dirigida a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) en la que se solicitaba el acceso a la resolución sancionadora correspondiente a dos expedientes sancionadores tramitados por la CNMV frente al Banco Popular Español SA y Popular Banca Privada SA. La CNMV denegó el acceso a la información solicitada al considerar que se trataba de información reservada. Realizada la reclamación, la Resolución CTBG 298/2017, de 18 de septiembre, la estimó, instando a la CNMV a que entregase la información al solicitante. La sentencia citada concluye que la información solicitada debe proporcionarse sin comprometer aquellos datos que sean confidenciales.



ciudadanos no solo puedan fiscalizar la legalidad de los procedimientos de selección de esta clase de trabajadores, sino que además puedan evaluar el acierto de las concretas decisiones que, en materia de personal, adopte la Administración.

Resulta patente la trascendencia que tiene para el interés público que la ciudadanía tenga acceso a esta clase de informaciones. Máxime cuando la experiencia ha demostrado que la contratación del personal en las empresas públicas es un ámbito especialmente sensible para la floración de prácticas clientelares. Es pues, esencial que las exigencias de transparencia en la gestión de recursos humanos, tanto en las empresas públicas como en la propia Administración, sean escrupulosamente atendidas<sup>318</sup>.

Las sociedades públicas, pese a su naturaleza jurídico-privada, no pueden comportarse como cualquier empresa puramente privada a la hora de seleccionar a su personal. La empresa pública no dispone, para la selección de sus recursos humanos, de una autonomía de la voluntad que es propia únicamente de los particulares<sup>319</sup>.

De hecho, los procesos de selección del personal de las empresas públicas deben respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad, característicos del acceso al empleo público y ello, pese a que, con carácter general, las sociedades públicas no están incluidas dentro del ámbito de aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>320</sup>.

---

<sup>318</sup> En este sentido, Resolución CTPD de Andalucía 379/2018, de 25 de septiembre de 2018; Resolución CTPD de Andalucía 17/2021, de 29 de enero de 2021, entre otras.

<sup>319</sup> FERNÁNDEZ RÓDRIGUEZ, Tomás-Ramón, “Las transformaciones del Derecho administrativo a resultas de las privatizaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 39, 2000, p. 106.

<sup>320</sup> El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) no recoge, en efecto, a las empresas públicas dentro de su ámbito subjetivo. Sin embargo, los principios de igualdad, mérito y capacidad sí que resultarían aplicables a las empresas públicas a tenor de lo dispuesto en la disposición adicional primera de este cuerpo legal en el que se establece que “los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica”.

La doctrina también ha sostenido que estos principios de acceso a la función pública también resultan de aplicación para la selección del personal tanto de las sociedades mercantiles públicas como de las fundaciones del sector público. Así, entre otros autores, MUT GONZÁLEZ, Fernando, *La aplicación del Derecho del trabajo en las empresas públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 42; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Objeto y ámbito de aplicación”, en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto básico del empleado público*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 80; CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de las Administraciones públicas”, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007, p. 65; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La reordenación del Sector Público Andaluz. Reflexiones para el debate”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 80, 2011, p. 75; FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge, *Manual para la selección de los empleados públicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2012, pp. 594 y ss; FERNÁNDEZ DELPUERCH, Lucía, *Una*

La transparencia deviene un instrumento necesario que posibilita a la ciudadanía controlar la legalidad de los procesos de selección del personal en las empresas públicas.

La necesidad de transparencia adquiere una mayor prominencia con relación a la contratación del personal directivo de las sociedades mercantiles públicas. En estos casos, el interés público requiere una transparencia de mayor intensidad que se justifica no solo por las relevantes funciones que desarrollan, sino también por tratarse de personal de confianza, generalmente seleccionado mediante procedimientos basados en la discrecionalidad, lo que no hace sino acrecentar la necesidad de un conocimiento público sobre los aspectos esenciales de su contratación<sup>321</sup>.

El control ciudadano sobre la adecuada contratación del personal directivo puede requerir, por ejemplo, del acceso a los expedientes de contratación que constituyen, sin duda, información pública<sup>322</sup>.

---

*reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 59.

Sin embargo, debe decirse que la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad a las empresas públicas no ha sido del todo pacífica en la jurisprudencia. Así, la STS de 6 de julio de 2016 [(Sala de lo Social, Sección 1ª), recurso de casación núm. 229/2015 (Ponente: Antonio Vicente SEMPERE NAVARRO) FJ 3], consideró que las normas del EBEP “eran inaplicables a las sociedades mercantiles de titularidad pública”. En el mismo sentido, el ATS de 24 de abril de 2018 [(Sala de lo Social, Sección 1ª), recurso de casación núm. 3938/2017 (Ponente: Milagros CALVO IBARLUCEA) FJ 2], señaló que “la Constitución sólo contempla el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad con respecto a las funciones y cargos públicos. Sólo el acceso a las funciones públicas debe regirse igualmente por los principios constitucionales en cuestión”, concluyendo que “a las sociedades mercantiles públicas independientemente de que su ámbito sea estatal, autonómico o municipal, no le son aplicables los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, ni tampoco el EBEP (...)”. No obstante, esta posición jurisprudencial ha sido modificada recientemente por la STS de 18 de junio de 2020 [(Sala de lo Social, Sección 991), recurso de casación núm. 2811/2018 (Ponente: Ricardo BODAS MARTÍN) FJ 3] que ha confirmado que los principios de igualdad, mérito y capacidad contenidos en el artículo 55 EBEP son aplicables a las sociedades mercantiles públicas. Igualmente, en el mismo sentido, STS de 18 de junio de 2020 [(Sala de lo Social, Sección 991), recurso de casación núm. 1911/2018 (Ponente: Juan MOLINS GARCÍA-ATANCE) FJ 5].

<sup>321</sup> La provisión de puestos de trabajo mediante procedimientos basados en la discrecionalidad exige razonablemente un plus de transparencia. Así lo reconoce el órgano de garantía en el Criterio Interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio de 2015. Este criterio interpretativo se refiere fundamentalmente a las retribuciones –que luego veremos– pero que, por analogía, podemos aplicar a la información relativa a la contratación de los directivos. Sostiene el CTBG que, ante una solicitud de información que afecta a aquellos empleados que ocupan puestos de especial confianza, de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad, o puestos que se provean mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, con carácter general, “prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o a la protección de datos de carácter personal” [Criterio Interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio de 2015].

<sup>322</sup> Resolución CT de Valencia 74/2020, de 19 de junio de 2020. Esta resolución concede el acceso, entre otras materias, a la copia íntegra de los expedientes de contratación –incluidos los contratos– de varios directivos de la *Empresa Municipal de Transportes de l’Ajuntament de València* (en concreto, del Director-gerente de la entidad y de los responsables de las áreas de gestión y jurídica).

En concreto, para que la ciudadanía pueda fiscalizar la contratación del personal directivo de las empresas públicas resulta particularmente relevante acceder al currículum de los directivos, debido a que esta información permite verificar la consonancia de la formación y experiencia del directivo con las funciones asignadas al cargo que desempeña.

Así, el currículum profesional de los directivos de las empresas públicas puede considerarse, sin duda, como información pública en la medida en que obre en poder de la sociedad mercantil. Se trata de un documento especialmente útil para comprobar la adecuación del directivo al puesto o actividad que desempeña, al contener información relevante para lograr tal propósito como, por ejemplo, las titulaciones académicas que posee el directivo<sup>323</sup>.

---

<sup>323</sup> Resolución CTBG 230/2020, de 24 de junio de 2020. Esta resolución resuelve una reclamación referida a una Autoridad Portuaria que, como sabemos, no son sociedades mercantiles públicas, sino organismos públicos que someten la mayor parte de su actividad al Derecho privado, salvo lógicamente, las actividades referidas al ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas (artículos 24 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Puertos del Estado y de la Marina Mercante). Sin embargo, consideramos que la diferente naturaleza jurídica no impide, en este caso, que las consideraciones sostenidas por el CTBG puedan aplicarse a las empresas públicas. En el caso concreto, el origen de la citada resolución se encuentra en una solicitud de información dirigida a la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife en la que se pedían, entre otras cuestiones, las titulaciones académicas del personal fuera de convenio de la entidad: Presidente, Director, Jefes de Área, Jefes de Departamento, Jefes de División y Jefes de Unidad. La Autoridad Portuaria concedió el acceso a la información referida al Presidente y al Director, denegando el resto, entre otras razones, por afectar a los datos personales de los cargos sobre los que se solicita la información. Presentada la reclamación, el CTBG sostiene que el acceso a las titulaciones universitarias oficiales y, en general, a la formación de los directivos tienen la condición de información pública. Pero el acceso a esta información puede afectar a los datos personales. En este caso, el CTBG aplicando por analogía el Criterio Interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio de 2015, consideró que no procedía conceder el acceso a la información solicitada respecto de los Jefes de Área, Jefes de Departamento, Jefes de División y Jefes de Unidad, al no tratarse de personal directivo, de confianza o de libre designación. Por el contrario, el CTBG sí que consideró que debía facilitarse la información referida al Jefe de Área de Desarrollo Operativo, ya que pertenecía al Consejo de Navegación y Puerto –órgano colegiado asesor de la Autoridad Portuaria–, decisión que fue anulada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 15 de marzo de 2021, procedimiento ordinario núm. 24/2020 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CURIEL), al no poder considerarse “un puesto de carácter directivo, o de alto nivel al que se accede por un nombramiento discrecional”.

Con todo, en el ámbito de la Administración, el CTBG no ha mantenido una línea uniforme acerca del acceso a la información sobre titulaciones y cualificaciones profesionales, pues como ha destacado GUICHOT, “en unos casos, se les da el tratamiento de [datos] meramente identificativos y se procede a facilitarlos”, citando a este respecto las Resoluciones CTBG 228/2018, de 8 de noviembre de 2018 y 475/2018, de 12 de noviembre de 2018; mientras que “en otros casos, por el contrario, el CTBG considera que no se trata de datos meramente identificativos y aplica, por analogía, su CI 1/2015 [Criterio Interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio de 2015] que distingue, como sabemos, en función del grado de responsabilidad de las personas afectadas” [GUICHOT, Emilio, “Límites”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso...*, *op. cit.*, pp. 496-497].

La incertidumbre que podría albergar el acceso al currículum viene dada por la posible concurrencia de alguno de los límites al derecho de acceso, como podría ser, en este caso, la protección de los datos personales del directivo.

Presumiblemente, los datos de carácter personal que pueden constar en el currículum estarán relacionados con su trayectoria profesional, aunque también puede contener otros datos tales como el domicilio, el teléfono o la dirección de correo electrónico. Se trata de datos personales que no pueden entenderse incluidos dentro del concepto de datos especialmente protegidos, como son, por ejemplo, los relativos al origen racial, a la salud o a la orientación sexual. La distinción es determinante ya que el acceso a los datos especialmente protegidos requiere necesariamente del consentimiento del afectado<sup>324</sup>.

Ante la petición de acceso al currículum, la empresa pública deberá dar traslado de la solicitud al directivo para que, si así lo considera oportuno, manifieste las alegaciones que considere adecuadas<sup>325</sup>. Estas alegaciones serán tenidas en cuenta en el momento de realizar la necesaria ponderación entre el derecho a la protección de datos y el interés público que suscita su acceso, pero no pueden ni deben ser consideradas como un derecho de veto a la hora de proporcionar la información<sup>326</sup>.

En esta ponderación, la balanza debe inclinarse a favor de la accesibilidad del currículum del directivo. De un lado, su conocimiento reviste un incontrovertible interés público y, de otro lado, los otros datos personales que aparezcan pueden fácilmente disociarse sin que la información pierda valor, al permitir conocer la formación y trayectoria profesional del directivo que es, en definitiva, lo trascendental para el interés general. Deben

---

<sup>324</sup> Dispone el artículo 15.1 LTE que “si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”.

<sup>325</sup> Establece el artículo 19.3 LTE que “si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

<sup>326</sup> Resolución CTBG 437/2016, de 11 de enero de 2017.

disociarse, por tanto, los datos personales que el currículum pueda contener referidos a la esfera privada del directivo, tales como su domicilio, estado civil, hijos u otros datos similares, ya que afectan a su intimidad y no resultan relevantes para el control de la actuación pública.

Igualmente, para efectuar el control ciudadano sobre la contratación resulta interesante conocer otros documentos como, por ejemplo, la memoria del puesto de trabajo. Se trata de aquel proyecto o estudio presentado por el directivo en el proceso de selección que tiene por objeto demostrar sus conocimientos en gestión empresarial, dirección de equipos, dotes de liderazgo u otras capacidades necesarias para el desempeño del cargo que estén previstas en las bases de la convocatoria.

Resulta evidente que, de existir, la memoria del puesto de trabajo constituye información pública. Como en el caso anterior, la problemática sobre su accesibilidad se traslada a la concurrencia de algún límite al derecho de acceso que, dado el carácter de la memoria, podría tratarse de la protección de la propiedad intelectual<sup>327</sup>.

El análisis de la concurrencia del límite de la propiedad intelectual debe partir del denominado *test del daño*, es decir, la empresa pública deberá motivar suficientemente que el acceso a la memoria puede generar un perjuicio efectivo para la propiedad intelectual del directivo. De producirse dicho perjuicio, la sociedad mercantil debe ponderar el daño a la propiedad intelectual con la existencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (*test del interés*).

Parece que el perjuicio a la propiedad intelectual es difícilmente individualizable. No resulta sencillo vislumbrar cómo puede perjudicar al directivo el acceso a la memoria presentada a un procedimiento de selección de personal en un momento en el que el puesto de trabajo pretendido no solo se ha conseguido, sino que ya se está desempeñando. En todo caso, incluso si se considerase que el acceso a la memoria daña la propiedad intelectual, resulta claro que debe concederse el acceso a la información, ya que prevalece sobre tales perjuicios el interés público en controlar la idónea contratación del directivo. Además, el ciudadano que solicita el acceso a la memoria del puesto de trabajo no busca su explotación comercial. Lo que se pretende es comprobar la adecuada y oportuna

---

<sup>327</sup> Artículo 14.1.j) LTE “el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”.

contratación del directivo, propósito que, sin duda, encaja dentro de los objetivos perseguidos por la LTE<sup>328</sup>.

La selección de un directivo de una empresa pública es una decisión que afecta al conjunto de la ciudadanía, pues es palmario el interés público en que la persona finalmente seleccionada resulte la más capacitada para desempeñar el puesto de dirección. Por ello, el acceso a los documentos a partir de los cuales se produjo la selección del directivo está amparado por la LTE<sup>329</sup>.

Además del currículum y la memoria, tienen el carácter de información pública los informes de méritos y los criterios de valoración deducidos en la adjudicación de un contrato de trabajo de un directivo<sup>330</sup>.

Pese a que a los directivos de las empresas públicas son personal de confianza, cuya designación generalmente responde a una facultad discrecional, el conocimiento de la información relativa a su contratación permite a la ciudadanía valorar si la concreta selección del personal directivo es idónea para el puesto desempeñado, de acuerdo con la formación, experiencia o perfil profesional del directivo.

---

<sup>328</sup> Este razonamiento es similar al que ha seguido el CTBG para conceder el acceso a otro tipo de informaciones como, por ejemplo, a las plantillas de soluciones de exámenes de diversas oposiciones. En estos casos, como recuerda GUICHOT, el CTBG ha concedido “el acceso a las soluciones de exámenes de oposición, sin que pueda alegarse la propiedad intelectual, ya que los funcionarios no son los titulares de los derechos de autor, puesto que actúan por cuenta de la Administración, y el reclamante no busca la explotación con fines comerciales de la información solicitada, sino que la solicita para poder comprobar cómo toma las decisiones el Tribunal calificador” [GUICHOT, Emilio, “Límites”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso...*, *op. cit.*, pp. 389-390]. Sobre estas cuestiones, Dictamen GAIP 1/2016, de 11 de mayo de 2016.

<sup>329</sup> En este sentido se pronuncia la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Valencia, de 27 de marzo de 2019, procedimiento ordinario núm. 201/2018 (Ponente: Pablo DE LA RUBIA COMOS). Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información dirigida a la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana en la que solicitaba el acceso al currículum y a la memoria del puesto de trabajo presentada para optar al cargo de Director de Gestión Sanitaria por quien efectivamente consiguió el citado puesto de trabajo. La Administración autonómica denegó el acceso a la información solicitada alegando que el currículum contenía datos de carácter personal y que el acceso a la memoria del puesto de trabajo vulneraba la propiedad intelectual. Realizada la reclamación ante el órgano de garantía, la Resolución CT de Valencia 79/2017, de 2 de noviembre de 2017, consideró que no concurría ningún límite al derecho de acceso, por lo que procedía conceder la información solicitada. En síntesis, sostuvo que los datos personales contenidos en el currículum podían dissociarse de manera sencilla mientras que, con relación a la memoria, consideró que no quedaba acreditada la afectación a la propiedad intelectual. Además, el CT de Valencia afirmó que el interés público en el conocimiento de esta información era obvio al tratarse de un puesto de alta dirección cubierto por el procedimiento de libre designación. La citada sentencia confirmó la Resolución del CT de Valencia.

<sup>330</sup> Resolución GAIP 92/2020, de 7 de febrero de 2020.

De esta forma, la transparencia en la contratación de los directivos permite a los ciudadanos efectuar un control social sobre el proceso selectivo que les permita valorar o apreciar si, en su consideración, la contratación resulta apropiada o pertinente para el interés general o, por el contrario, su elección responde, quizás, a otras motivaciones propias del nepotismo o clientelismo político. Con la LTE, el control ciudadano sobre la actividad de la Administración no se limita únicamente a cuestiones de legalidad, sino que también facilita a la ciudadanía la posibilidad de ejercer un control de oportunidad sobre las decisiones públicas, valorando el acierto o buen criterio en la gestión de la cosa pública<sup>331</sup>.

Para el ejercicio de este control ciudadano sobre la contratación resulta imprescindible el acceso a toda la información relativa al procedimiento de selección del directivo teniendo en cuenta, eso sí, la posible concurrencia de alguno de los límites al derecho de acceso como la protección de datos personales o la propiedad intelectual.

Cabe concluir que, con relación a la contratación de su personal directivo, los ciudadanos pueden solicitar a la empresa pública toda la información referida a la convocatoria y condiciones exigidas al candidato para optar al puesto de trabajo, el sistema de selección, los derechos y deberes contractuales o el número de candidatos presentados al proceso selectivo<sup>332</sup>.

---

<sup>331</sup> En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de junio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 70/2019 (Ponente: Luis Helmuth MOYA MEYER), FJ 3], afirma que “es precisamente el objetivo de la ley de Transparencia exponer a los responsables del manejo de los fondos públicos a un público escrutinio, *de manera que se permita el debate sobre si sus decisiones han sido acertadas*” (cursivas nuestras). Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información dirigida a la Autoridad Portuaria de La Coruña en la que se solicitaba el acceso al contenido de los escritos intercambiados con el Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad patrimonial relativos a la ejecución de unas obras en Punta Langosteira.

<sup>332</sup> Resolución CTPD de Andalucía 32/2016, de 1 de junio de 2016. Esta Resolución nace de una solicitud de acceso a la información dirigida a la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía S. A. en la que se solicitaba una copia del expediente de contratación del Secretario General de la entidad. La empresa pública denegó el acceso alegando que la solicitud afectaba a los datos personales de tal modo que era necesario el consentimiento del afectado. El CTPD de Andalucía concedió el acceso a la información solicitada, aunque la resolución fue recurrida por la empresa pública. Sin embargo, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 8 de Sevilla, de 22 de febrero de 2018, procedimiento ordinario núm. 376/2016 (Ponente: María Salud OSTOS MORENO) confirmó la Resolución del CTPD de Andalucía. Así, la citada sentencia señala que no hay razón alguna para que una empresa pública no facilite el expediente de contratación de un directivo “dado los principios de transparencia que deben regir su actividad, especialmente en materia de contratación de personal, tanto en lo que se refiere al procedimiento seguido para la contratación, como a las condiciones del contrato (...) lo que legitima a cualquier ciudadano para conocerlos y, por ende, para que se le suministre la información relativa a los mismos” (FJ 5).

## 1.2.2 La remuneración de los directivos

Al igual que la contratación, la remuneración de los directivos es un aspecto crucial para la transparencia en las empresas públicas.

En este sentido, puede decirse que, con carácter general, la transparencia se extiende a la información derivada de los gastos que, en materia de personal, soportan las empresas públicas.

El conocimiento por la ciudadanía de los gastos derivados del personal al servicio de las empresas públicas entronca directamente con las finalidades perseguidas por la transparencia<sup>333</sup>.

Dentro de los gastos de personal, cobra un especial interés la información relativa a las retribuciones del personal directivo de las empresas públicas. Las razones son, en efecto, similares a las comentadas con relación a la información relativa a su contratación. Así, el conocimiento de las retribuciones del personal directivo permite a la ciudadanía valorar la oportunidad de las decisiones de la Administración y conocer la forma en que se emplean los fondos públicos<sup>334</sup>.

La divulgación de las remuneraciones del personal directivo afecta a la protección de datos de carácter personal, pese a que éstos presumiblemente no estarían incardinados dentro de la categoría de los especialmente protegidos.

El CTBG, teniendo en cuenta la ponderación de los intereses en conflicto, ha considerado desde un primer momento que, con relación al personal directivo, prima el interés público en conocer el modo en que se emplean los recursos públicos frente al interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal de este tipo de trabajadores<sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> Resolución GAIP 114/2020, de 7 de febrero de 2020.

<sup>334</sup> En este sentido, considera el Tribunal de Justicia que resulta innegable que para controlar la buena utilización de los fondos públicos es necesario conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos. Considera, además que, en una sociedad democrática, los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo se utilizan los fondos públicos, especialmente, con relación a los gastos de personal [ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de mayo de 2003, *Österreichischer Rundfunk y otros*, asunto C-465/00, apartado 85].

<sup>335</sup> Considera el CTBG que el conocimiento de las retribuciones de los empleados que ocupan puestos de especial confianza, de alto nivel la jerarquía del órgano, organismo o entidad, o que se hayan provisto por procedimientos basados en la discrecionalidad, “se conecta directamente con su derecho a conocer el



Así pues, existe un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad cuando el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos<sup>336</sup>.

Con relación a las empresas públicas, esta exigencia se considera satisfecha cuando la información se refiera a las retribuciones del personal directivo de la entidad, de tal modo que, en estos supuestos, predominaría como regla general el interés público sobre la protección de datos y la intimidad<sup>337</sup>.

De hecho, las empresas públicas están obligadas, en virtud del artículo 8.1.f) LTE, a publicar las retribuciones percibidas anualmente por sus altos cargos y máximos responsables<sup>338</sup>. Esta obligación de publicidad, además de poner de manifiesto la relevancia que para el interés público tiene el conocimiento de estas retribuciones, determina la inexigibilidad de la sustanciación del trámite previo de alegaciones con los directivos cuyas retribuciones se pretende conocer<sup>339</sup>.

El problema que plantea este precepto es que no define ni concreta qué debe entenderse por los altos cargos y máximos responsables en el ámbito de las sociedades mercantiles, aunque a primera vista parece referirse, con carácter general, al personal directivo de la entidad<sup>340</sup>.

---

funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos”, de tal modo que prevalecería el interés público en la transparencia frente al interés particular de estos empleados en preservar los datos de carácter personal [Criterio Interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio de 2015].

<sup>336</sup> Resolución CTBG 423/2015, de 21 de enero de 2016, entre otras.

<sup>337</sup> Criterio Interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio de 2015.

<sup>338</sup> Dispone el artículo 8.1.f) LTE que “los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública (...) las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximas responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo”.

<sup>339</sup> Resolución CTBG 436/2020, de 15 de octubre de 2020, entre otras. Esta interpretación del CTBG ha sido avalada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 6 de marzo de 2018, procedimiento ordinario núm. 17/2017 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CUIEL) FJ 5, que afirma que “tampoco resulta exigible la sustanciación de un trámite previo de alegaciones con los directivos cuyas retribuciones anuales se reclama conocer ex art. 19.3 de la ley citada, por cuanto no se justifica que la información solicitada pueda afectar a sus derechos o intereses, sin que tampoco resulte tal afectación del mero hecho del suministro del dato retributivo, o del puesto del organigrama que desempeña con la identificación de su perceptor”. Esta sentencia confirma la Resolución CTBG 541/2016, de 15 de marzo de 2017, que concedió el acceso a las retribuciones de los directivos de RTVE.

<sup>340</sup> Con relación a los altos cargos, el artículo 1.2.d) de la Ley 3/2015, de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado, a los efectos de esta norma, considera altos cargos

El personal directivo de las empresas públicas debe ser entendido en los términos definidos por el Real Decreto que regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección<sup>341</sup>. Esto es, como aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad solo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la entidad<sup>342</sup>.

Por otra parte, el artículo 8.1.f) LTE se refiere de manera genérica a las retribuciones con la única concreción de que debe facilitarse su cómputo anual. Sin embargo, las retribuciones no se limitan únicamente al salario, sino que es un término más amplio que engloba toda una serie de conceptos retributivos tanto fijos como variables, ya sean dinerarios o en especie<sup>343</sup>.

Cabe preguntarse si, a los efectos de la transparencia, podrían incluirse las dietas dentro de las retribuciones a las que hace referencia el artículo 8.1.f) LTE, ya que este precepto al regular como materia de publicidad activa las retribuciones de los altos cargos y

---

a “los presidentes, los vicepresidentes, los directores generales, los directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que tengan la condición de máximos responsables y cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno (...)”. Por otra parte, con relación a los máximos responsables, el artículo 3.1.a) del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, establece que “(...) en las sociedades mercantiles estatales en las que la administración no se confíe a un consejo de administración será máximo responsable quien sea administrador”.

En un sentido similar, la GAIP ha sostenido que, a los efectos de la transparencia, no es inverosímil pensar que el alto cargo en la Administración y el cargo directivo en las entidades del sector público son sustancialmente equivalentes [Resolución GAIP 206/2016, de 26 de octubre de 2016, entre otras].

<sup>341</sup> Artículo 1.2 del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección.

<sup>342</sup> Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10, de 17 de octubre 2016, procedimiento ordinario núm. 8/2016 (Ponente: Gregorio DEL PORTILLO GARCÍA), FJ 3. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información a la empresa pública INECO en la que se solicitaban las retribuciones percibidas por los 19 miembros del equipo directivo de la mercantil. La empresa INECO consideraba que únicamente el presidente de la entidad podía ser considerado alto cargo y por ello sus retribuciones se encontraban publicadas en el portal de transparencia, negando, por tanto, la información solicitada con relación al resto de miembros del equipo directivo. El CTBG mediante Resolución 423/2015, de 21 de enero de 2016, estimó la pretensión del solicitante de información considerando que INECO debía entregar la información solicitada, resolución que fue impugnada por la empresa pública. La sentencia que se cita desestimó el recurso presentado por INECO, confirmando así la Resolución del CTBG. No hubo apelación.

<sup>343</sup> Resolución GAIP 206/2016, de 26 de octubre de 2016; Resolución GAIP 269/2016, de 4 de noviembre de 2016, entre otras.

máximos responsables no las menciona expresamente, a diferencia de algunas normas autonómicas como, por ejemplo, la catalana, la aragonesa o la asturiana<sup>344</sup>.

Podría decirse que, en principio, las dietas no tienen una finalidad retributiva, sino que, en realidad, tienden a reparar los gastos de manutención y alojamiento en que incurre el trabajador cuando tiene que desplazarse temporalmente fuera de su centro o lugar de trabajo compensando, de esta forma, el perjuicio económico que sufre el empleado por tener que estar y permanecer fuera de su casa<sup>345</sup>. Así, puede sostenerse que las dietas no estarían incluidas dentro del concepto estricto de retribución al responder, de hecho, a finalidades y justificaciones diferentes<sup>346</sup>.

Sin embargo, excluir del control ciudadano las dietas que puedan percibir los directivos de las empresas públicas parece, a todas luces, contrario a las finalidades de transparencia que persigue la LTE. Además, la opacidad de las dietas podría conllevar a un fraude al acceso a la información, al retribuir como dieta lo que en realidad es retribución. El CTBG ha considerado que, de acuerdo con los objetivos de la transparencia, el derecho de acceso reconocido en la LTE permite conocer no solo las retribuciones en sentido estricto, sino también las dietas percibidas por los directivos de las empresas públicas<sup>347</sup>.

La información sobre las retribuciones del personal directivo debe facilitarse, en principio, en el cómputo global sin incluir el desglose de conceptos retributivos. Sin embargo, si la solicitud de información requiere expresamente dicho desglose debe concederse siempre que su conocimiento no afecte a datos personales especialmente protegidos<sup>348</sup>.

Por lo tanto, las empresas públicas están obligadas a facilitar la información relativa a las retribuciones de su personal directivo<sup>349</sup>, siendo indiferente cuál sea la naturaleza de la

---

<sup>344</sup> En efecto, a diferencia del artículo 8.1.f) LTE, algunas normas autonómicas mencionan expresamente a las dietas. Entre otras, artículo 11.1.b) LT de Cataluña, artículo 13.1.f) LT de Aragón, o artículo 6.3.a) LT de Asturias.

<sup>345</sup> En este sentido, STS de 6 de febrero de 1967, citada por GARCÍA BECEDAS, Gabriel, “La dieta en la jurisprudencia de los Tribunales Supremo y Central de Trabajo”, *Revista de Política Social*, número 116, 1977, p. 151.

<sup>346</sup> Resolución CTBG 80/2016, de 30 de mayo de 2016.

<sup>347</sup> Resolución CTBG 164/2017, de 26 de julio de 2017.

<sup>348</sup> Criterio Interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio de 2015.

<sup>349</sup> Resolución CTBG 541/2016, de 15 de marzo de 2017.

vinculación del directivo con la entidad, es decir, con independencia de que se articule a través de contrato mercantil o laboral<sup>350</sup>.

De igual modo, resulta indiferente que la empresa pública desempeñe una actividad industrial o comercial en concurrencia con el sector privado, actúe con ánimo de lucro y asuma los riesgos derivados de su actividad<sup>351</sup>.

En definitiva, la transparencia exige que las empresas públicas faciliten la información sobre las retribuciones, dietas, gratificaciones o indemnizaciones por abandono del cargo o por despido que perciba su personal directivo, como han reconocido las autoridades de garantía<sup>352</sup> y ha confirmado el Tribunal Supremo<sup>353</sup>. El conocimiento público de sus retribuciones se conecta directamente con el derecho de los ciudadanos a conocer el

---

<sup>350</sup> Resolución CTBG 423/2015, de 21 de enero de 2016.

<sup>351</sup> Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10, de 17 de octubre 2016, procedimiento ordinario núm. 8/2016 (Ponente: Gregorio DEL PORTILLO GARCÍA), FJ 2, ya citada.

<sup>352</sup> Entre otras, Resolución CTBG 87/2015, de 1 de julio de 2015; Resolución CTBG 164/2017, de 26 de julio de 2017; Resolución CTBG 541/2016, de 15 de marzo de 2017; Resolución CTBG 543/2016, de 15 de marzo de 2017; Resolución CTBG territorial 346/2017, de 5 de diciembre de 2017; Resolución CTBG 403/2017, de 20 de noviembre de 2017; Resolución CTBG 152/2019, de 29 de mayo de 2019; Resolución CTBG 548/2019, de 30 de octubre de 2019; Resolución CTBG 881/2019, de 6 de marzo de 2020; Resolución CTBG 436/2020, de 15 de octubre de 2020; Resolución CTBG 652/2020, de 18 de diciembre de 2020; Resolución CTBG 657/2020, de 22 de diciembre de 2020; Resolución CTBG 224/2021, de 23 de julio de 2021; Resolución GAIP 266/2016, de 10 de enero de 2017; Resolución GAIP 362/2018, de 28 de noviembre de 2018; Resolución GAIP 754/2019, de 4 de diciembre de 2019; Resolución GAIP 354/2021, de 23 de abril de 2021; Resolución CTPD de Andalucía 302/2020, de 7 de octubre de 2020 y Resolución CT de Galicia 29/2021, de 2 de julio de 2021.

Por otro lado, la experiencia comparada revela que, en los países de nuestro entorno, la legislación de transparencia permite también a los ciudadanos conocer las retribuciones del personal directivo de las empresas públicas. En este sentido, a modo de ejemplo, puede verse la Resolución de la *Commission d'accès aux documents administratifs* francesa (en adelante, CADA de Francia), de 6 de octubre de 2016, que concede el acceso a las remuneraciones del Comité Ejecutivo de *Radio France*, sociedad anónima participada íntegramente por el Estado francés.

<sup>353</sup> La doctrina de los Consejos de transparencia ha sido confirmada por la jurisprudencia, que sostiene la procedencia de dar a conocer las retribuciones anuales del personal directivo de las empresas públicas “al objeto de alcanzar un sistema que garantice la transparencia y la objetividad en el ámbito público”, como ha afirmado la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de septiembre de 2018 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 49/2018 (Ponente: Begoña FERNÁNDEZ DOZAGARAT), FJ 4]. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información dirigida a RTVE en la que se pretendía conocer la retribución bruta anual percibida por el personal directivo de la Corporación. Esta sentencia fue recurrida en casación por RTVE. La STS de 22 de junio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 7550/2018 (Ponente: María Isabel PERELLÓ DOMÉNECH), FJ 3], desestimó el recurso, confirmando la sentencia citada y, por ende, la Resolución CTBG 541/2016, de 15 de marzo de 2017 de la que traía causa. En similares términos, Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 8, de 31 de julio de 2018, procedimiento ordinario núm. 2/2018-B (Ponente: Pablo ÁLVAREZ LÓPEZ) o Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, de 23 de julio de 2021, procedimiento ordinario núm. 10/2021 (Ponente: Francisco Javier GONZÁLEZ GRACERA).

funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos<sup>354</sup>.

### **1.2.3 *Los gastos efectuados por los directivos***

El ejercicio de funciones de gestión, tanto en la empresa pública como en la privada, generalmente conlleva la asunción de algunos gastos en los que pueda incurrir el directivo, como son los de locomoción, alojamiento o restauración derivados, por ejemplo, de la asistencia a una reunión en un lugar diferente al de su centro de trabajo.

En el mundo empresarial suele ser habitual que los directivos dispongan de una tarjeta de crédito que les permita abonar, con cargo a la entidad, los gastos necesarios para desempeñar sus funciones directivas. No se trata, pues, de una remuneración en especie del directivo, sino que, en realidad, la posesión de la tarjeta bancaria tiene únicamente como finalidad la de sufragar los gastos directamente relacionados con las funciones asignadas al puesto directivo.

Las empresas públicas, e incluso la propia Administración, no resultan ajenas a esta forma de gestión, de tal modo que puede haber directivos de sociedades públicas que tengan asignada una tarjeta bancaria para hacer frente a este tipo de gastos.

Resulta, pues, razonable que los ciudadanos puedan conocer la información relativa a estos gastos en los que incurren las empresas públicas, permitiéndoles ejercer un control sobre la adecuación de estos gastos al concreto desarrollo de las funciones directivas.

Así, cabe preguntarse si cualquier ciudadano en el ejercicio del derecho de acceso podría solicitar a una empresa pública una copia de los cargos realizados en las tarjetas de crédito disponibles para el personal directivo de la sociedad mercantil pública. Y, es más, si cupiese solicitar paralelamente a los cargos en la tarjeta bancaria, las correlativas facturas junto a una mínima justificación de la necesidad del gasto.

Se trata, indudablemente de información pública que es necesaria para que la ciudadanía pueda fiscalizar este tipo de gastos asumidos por las empresas públicas. Nos encontramos

---

<sup>354</sup> Entre otras, Resolución CTBG 423/2015, de 21 de enero de 2016.

ante una información que se conecta directamente con una de las finalidades principales de la LTE: el conocimiento ciudadano de cómo se manejan los fondos públicos.

Sin embargo, el acceso a los cargos de una tarjeta bancaria asignada a un directivo puede incurrir en alguno de los límites al derecho de acceso, entre los que cabe destacar la intimidad o la protección de datos de carácter personal. No puede, pues, pasarse por alto que el acceso a esta información, además de posibilitar la fiscalización de estos gastos, puede facilitar también información sobre determinadas hábitos o pautas del directivo poseedor de la tarjeta que potencialmente podrían afectar a su intimidad.

De hecho, el desglose de gastos efectuados con la tarjeta de crédito puede describir un cierto patrón de conducta del directivo. En efecto, los gastos efectuados con la tarjeta, aunque sean pertinentes, ponen de relieve aspectos que forman parte de la intimidad del directivo, como es el caso de los gastos satisfechos en restauración, que pueden manifestar el seguimiento de una determinada dieta vinculada a un problema de salud, o la frecuentación de concretos establecimientos o medios de transporte en determinadas franjas horarias son susceptibles de afectar a la protección de datos personales e incluso a la seguridad personal del directivo<sup>355</sup>.

Aunque el conocimiento de esta información pueda eventualmente revelar aspectos relativos a la intimidad del directivo, parece que, en la debida ponderación entre los distintos intereses en disputa, debe prevalecer el interés público en verificar la adecuación y procedencia de los gastos asumidos por las empresas públicas. Afirmar lo contrario

---

<sup>355</sup> Resolución GAIP 34/2016, de 7 de julio de 2016. Esta resolución tiene su origen en una solicitud de información en la que se pretendía el acceso al listado del anticipado de caja fija de una Área de la Diputación de Girona junto con las facturas y justificaciones correspondientes. La GAIP, siguiendo el informe de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, estimó la reclamación al considerar que, pese a que el acceso podía afectar a la intimidad, los gastos que pueda efectuar el trabajador con la tarjeta no son gastos privados derivadas de una retribución en especie (y que, por tanto, sean completamente libres y deban preservarse del conocimiento ajeno), sino gastos que deben estar directamente relacionadas con el ejercicio de las funciones asignadas y que son necesarios para su correcto desarrollo. Se trata, pues, de “gastos de fondos públicos vinculados a una determinada finalidad pública, y los cargos electos locales deben poder conocerlos para poder controlar que se ajusten a este fin”.

Como vemos, aunque la Resolución no se refiere al personal directivo de las empresas públicas, parece evidente que sus consideraciones pueden razonablemente extrapolarse. Por lo demás, debe señalarse que la citada Resolución fue confirmada por la STSJ de Cataluña de 18 de diciembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 334/2016 (Ponente: Héctor GARCÍA MORAGO)].

potencia la creación de un espacio desprovisto de control ciudadano en un ámbito especialmente susceptible de ser utilizado para fines ajenos al interés general.

Por ello, entendemos que cualquier ciudadano, en virtud del derecho de acceso, tiene derecho a obtener de una empresa pública el desglose de gastos de las tarjetas bancarias asignadas a sus directivos, juntamente con la documentación que da soporte a cada gasto efectuado, como facturas, notas o presupuestos, siendo sustituibles en ausencia de tales, por una justificación detallada que permita conocer el objeto que ha generado cada desembolso<sup>356</sup>.

No obstante, el acceso a esas facturas u otro tipo de justificantes relativos a cada uno de los gastos satisfechos con la tarjeta bancaria puede plantear otras dudas, debido a que, por norma general, estos documentos contienen datos de carácter personal, como son los nombres y apellidos, el DNI o la dirección fiscal, tanto de quien realiza el gasto como de quien emite la factura o, en su caso, de quien actúa en nombre de la empresa emisora.

La identificación de la concreta persona que realiza los gastos a cargo de la empresa pública es, sin duda alguna, especialmente relevante para los propósitos que persigue la LTE pues, de otro modo, difícilmente sería posible el control y fiscalización de estos gastos. Además, la persona que efectúa los gastos será, al menos en teoría, un directivo de la sociedad pública, de tal modo que su identidad puede considerarse, a los efectos del artículo 15.2 LTE<sup>357</sup>, como un dato meramente identificativo relacionado con la organización y funcionamiento de la empresa pública, cuyo conocimiento es, en principio, prevalente para la ciudadanía<sup>358</sup>.

---

<sup>356</sup> Resolución CT de Canarias 66/2017, de 28 de diciembre de 2018.

<sup>357</sup> Dispone el artículo 15.2 LTE que “con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.

<sup>358</sup> La calificación de la identidad del directivo como un dato meramente identificativo resulta especialmente relevante porque determinaría, además de su conocimiento prevalente, que no resulte necesario acudir al trámite de audiencia previsto en el 19.3 LTE. Así lo ha entendido tanto el CTBG como la propia jurisprudencia. En este sentido se pronuncia la STS de 15 de octubre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 3846/2019 (Ponente: María Isabel PERELLÓ DOMÉNECH) FJ 4], dictada como consecuencia de la denegación de una solicitud de información dirigida a la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) en Valencia, en virtud de la cual, la Junta de Personal solicitaba el acceso al catálogo actualizado de los puestos de trabajo, ocupados y vacantes, en la provincia de Valencia. La AEAT invocó

El resto de datos personales que puedan contener las facturas o justificantes, como el propio DNI del directivo o los datos de la persona que emite la factura, serán irrelevantes para control y fiscalización de los gastos, de tal modo que deberían anonimizarse<sup>359</sup>.

En definitiva, se trata de conferir a los ciudadanos los elementos necesarios para que puedan someter al escrutinio social la acción de los responsables de las empresas públicas, propósito que, sin duda, sintoniza directamente con las finalidades más relevantes de la transparencia.

#### **1.2.4 Las actas de los Consejos de Administración**

Otro de los aspectos que ha suscitado especial interés con relación a la transparencia de las empresas públicas tiene que ver con el acceso a las actas de los Consejos de Administración<sup>360</sup>.

---

para la denegación del acceso la protección de los datos personales, entre otros límites que en este momento no nos interesan.

Presentada la correspondiente reclamación, el CTBG consideró que “los datos de nombre, apellidos y cargo ocupado son, sin duda, datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, *por lo que debe prevalecer el derecho de acceso frente a la protección de datos personales*” [Resolución CTBG 246/2017, de 22 de agosto de 2017]. Las cursivas son nuestras.

La Resolución del CTBG fue recurrida por la AEAT, siendo desestimado su recurso por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 6 julio de 2018, procedimiento ordinario núm. 50/2017 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CURIEL). Esta sentencia, a su vez, fue recurrida en apelación por la Administración General del Estado. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de marzo de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 78/2018 (Ponente: Luis Helmuth MOYA MEYER) FJ 3], estimó en parte el recurso al considerar que no se había respetado el principio de audiencia de los funcionarios, de tal modo que ordena la “retroacción de actuaciones a fin de que el CTBG, antes de resolver sobre la solicitud de información, arbitre un trámite de audiencia a los funcionarios cuyos datos personales van a ser entregados a la Junta de Personal”. Recurrida la sentencia en casación, el Tribunal Supremo desestimó el recurso, confirmando la sentencia de instancia y, por ende, la Resolución que había dictado el CTBG.

<sup>359</sup> Resolución GAIP 601/2020, de 29 de octubre de 2020.

<sup>360</sup> Las sociedades mercantiles, de acuerdo con el artículo 225 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, deben recoger en un acta las discusiones y acuerdos del Consejo de Administración. Este deber de reflejar en el acta las reuniones del Consejo de Administración de las sociedades mercantiles se encuentra recogida también en el artículo 26.1 del Código de Comercio, que establece que “las sociedades mercantiles llevarán también un libro o libros de actas, en las que constarán, al menos, todos los acuerdos tomados por las Juntas generales y especiales y los demás órganos colegiados de la sociedad, con expresión de los datos relativos a la convocatoria y a la constitución del órgano, un resumen de los asuntos debatidos, las intervenciones de las que se haya solicitado constancia, los acuerdos adoptados y los resultados de las votaciones”. Igualmente, sobre el contenido del acta, artículo 97 del Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil.



El acceso a las actas de los Consejos de Administración pone de relieve la tensión existente entre, de un lado, la naturaleza privada de las empresas públicas, que enfatiza la exigencia de un cierto ámbito de reserva, natural en la conducta empresarial típica y, por otro lado, el elemento público que caracteriza a estas sociedades que implica o acarrea el derecho de los ciudadanos a conocer cómo se emplean los recursos públicos.

Las actas del Consejo de Administración reflejan documentalmente las discusiones y acuerdos que adoptan los consejeros sobre la actividad, funcionamiento y estrategia de la entidad. Constituyen la memoria del gobierno de la sociedad mercantil<sup>361</sup>.

Dada la relevancia de la información que contienen las actas del Consejo de Administración, las empresas públicas se han mostrado generalmente reacias a facilitar su conocimiento público, rehusando la entrega de estos documentos como, presumiblemente, haría cualquier otra entidad privada.

Para evitar que las actas sean accesibles al público y, de manera especial, para otras empresas, las sociedades públicas han alegado tres motivos principales. En primer lugar, las empresas públicas han defendido que facilitar las actas de los Consejos de Administración supone un quebrantamiento del deber de lealtad de los consejeros. En segundo lugar, han considerado que el conocimiento público de las actas interfiere gravemente la eficaz toma de decisiones en el seno del Consejo. Finalmente, que la entrega de las actas, dado que contienen información valiosa sobre la actividad y estrategia de la entidad, atentan contra sus intereses económicos.

Con respecto al primer argumento, la vulneración del deber de lealtad de los consejeros se fundamenta en la obligación que pesa sobre ellos de guardar secreto sobre las informaciones que puedan conocer por razón de su cargo<sup>362</sup>. En las sociedades de capital, el deber de lealtad pretende garantizar que los administradores ejerzan sus facultades de

---

<sup>361</sup> LLAVERO RODRÍGUEZ-PORRERO, Marta, *El Consejo de Administración de la sociedad anónima*, CISS, Valencia, 1999, p. 129.

<sup>362</sup> En este sentido, dispone el artículo 228.a) de la Ley de Sociedades de Capital que “(...) el deber de lealtad obliga al administrador a: (...) guardar secreto sobre las informaciones, datos, informes o antecedentes a los que haya tenido acceso en el desempeño de su cargo, incluso cuando haya cesado en él, salvo en los casos en que la ley lo permita o requiera”.

gestión en interés de la sociedad, es decir, anteponiendo el interés social a su interés particular<sup>363</sup>.

En este sentido, la Ley de Sociedades de Capital concreta este deber de lealtad en una serie de obligaciones que recaen sobre los administradores, entre las que se encuentra, efectivamente, la obligación de confidencialidad que prohíbe la revelación de información privada de la sociedad.

Sin embargo, como establece la propia Ley de Sociedades de Capital, el deber de guardar secreto sobre las informaciones acerca de la entidad mercantil decae precisamente cuando una Ley lo permita o lo requiera. Parece claro que dentro de este supuesto se encontraría la LTE. Resulta palmario que la obligación de confidencialidad que pesa sobre los administradores no impide que pueda proporcionarse información pública<sup>364</sup>.

A mayor abundamiento, las actas lo son, en realidad, del Consejo, y no de los consejeros individualmente considerados, por lo que es discutible que el acceso a las actas viole el deber de confidencialidad de los consejeros. Así lo ha entendido el CTBG, que considera que el deber de confidencialidad de los administradores no tiene relación alguna con la concesión de las actas del Consejo de Administración<sup>365</sup>.

De este modo, no resulta defendible el rechazo a la entrega de las actas del Consejo de Administración de una empresa pública con base en una vulneración del deber de confidencialidad de los administradores.

El segundo argumento aducido por las empresas públicas para evitar el acceso a las actas por parte de la ciudadanía reside en que su conocimiento por el público puede afectar a la eficaz toma de decisiones del órgano colegiado. Podría considerarse que el acceso a las

---

<sup>363</sup> EMPARANZA SOBEJANO, Alberto, “El alcance normativo del deber de lealtad de los administradores de sociedades de capital: situación actual y perspectivas de reforma”, en ROJO FERNÁNDEZ, Ángel José, CAMPUZANO LAGUILLO, Ana Belén (Coords.), *Estudios jurídicos en memoria del profesor Emilio Beltrán: liber amicorum*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 614; ALFONSO SÁNCHEZ, Rosalía, “La obligación del administrador de guardar secreto: entre el deber de diligencia y el deber de lealtad”, *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, número 114, 2016, p. 459.

<sup>364</sup> PAZ-ARES RODRÍGUEZ, Cándido, “Anatomía del deber de lealtad”, en ROJO FERNÁNDEZ, Ángel José, CAMPUZANO LAGUILLO, Ana Belén (Coords.), *Estudios jurídicos en memoria del profesor Emilio Beltrán...*, op. cit. p. 585.

<sup>365</sup> Resolución CTBG territorial 341/2017, de 15 de junio de 2018 [Radio Televisión del Principado de Asturias, S. A. U. (RTPA)], confirmada por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de julio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso contencioso-administrativo núm. 65/2019 (Ponente: María Yolanda DE LA FUENTE GUERRERO)].

actas podría infringir el límite del artículo 14.1.k) LTE referido a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

No es irracional pensar que el acceso a las actas del Consejo afecte a la eficaz toma de decisiones, en la medida en que, sabedores de la accesibilidad de las actas por parte del público, los consejeros se inhiban de expresarse libremente, circunstancia que, presumiblemente, minore la efectividad y el dinamismo de las deliberaciones celebradas en su seno. No es disparatado considerar que el proceso de toma de decisiones que lleva a cabo el Consejo de Administración requiera de un cierto *space to think in private*.

Por el contrario, desde una perspectiva más favorable a la transparencia, podría argumentarse que el acceso a las actas del Consejo de Administración no supone un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión, en la medida en que, por definición, en el momento en el que se solicitan las actas, el proceso decisorio necesariamente ha concluido y de ahí su reflejo en el acta. Si las deliberaciones del Consejo de Administración han finalizado, el acceso a las actas difícilmente podrá contaminar el secreto requerido en la toma de decisiones<sup>366</sup>.

Sin embargo, este argumento no resulta del todo convincente. Como es natural, el acceso a las actas del Consejo no puede influir en las decisiones ya tomadas, pero no ocurre lo mismo con la toma de decisiones que pueda llevar a cabo el Consejo de Administración en el futuro que pueden, desde luego, verse comprometidas<sup>367</sup>. Y es que la posibilidad de acceso a las actas puede provocar que los consejeros se cohíban a la hora de defender determinadas posturas sobre el funcionamiento y estrategia de la empresa, perjudicando de esta forma el ejercicio de sus funciones directivas.

---

<sup>366</sup> Resolución CTBG 482/2018, de 12 de noviembre de 2018.

<sup>367</sup> En este sentido, Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de junio de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 38/2017 (Ponente: Ernesto MANGAS GONZÁLEZ) FJ 1]. Esta sentencia tiene origen en una solicitud de información en la que el solicitante quería conocer los nombres y apellidos de los expertos que habían intervenido en las evaluaciones de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA) en las que había participado. El CTBG mediante Resolución 23/2016, de 7 de abril de 2016, desestimó la reclamación del solicitante argumentando, en síntesis, que la identidad de los expertos que participaban en un procedimiento de acreditación debía permanecer desconocida para garantizar la independencia y libertad en el desempeño de su función, evitando así, posibles presiones que mermasen la imparcialidad. Recurrida la Resolución del CTBG fue confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 1, de 14 de febrero de 2017, procedimiento ordinario núm. 29/2016 (Ponente: Francisco Javier SANCHO CUESTA). Esta sentencia fue recurrida en apelación por la sentencia citada que, nuevamente, desestimó la pretensión del recurrente, confirmándose, por tanto, la Resolución del CTBG.

En este sentido, no sería descabellado pensar que los consejeros se expresarán con mayor libertad si tienen la certeza de que el sentido de sus intervenciones permanece ajeno al conocimiento público<sup>368</sup>.

Igualmente, debe entenderse que el conocimiento público de la postura de un consejero a favor o en contra de una determinada decisión y, en especial, el sentido de su voto es susceptible de coartar su posición o postura a la hora de adoptar futuras decisiones, lo que comporta la necesidad de sustraer esta información del acta que finalmente se facilite en el ejercicio del derecho de acceso<sup>369</sup>.

---

<sup>368</sup> Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 12, de 13 de marzo de 2019, procedimiento ordinario núm. 22/2018 (Ponente: Fernando PASTOR LÓPEZ) FJ 3. La cuestión que se debate en la sentencia es de especial interés para el acceso a las actas de los Consejos de Administración de las empresas públicas. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información en la que se demandaba, entre otras cuestiones, el acceso a las “audio actas”. Estas “audio actas” a las que se refiere la solicitud de información son, en realidad, las grabaciones de las reuniones del Consejo de Administración que se utilizan con vistas a facilitar que la redacción del acta refleje de manera fidedigna el contenido de dichas reuniones. La empresa pública se oponía a su acceso argumentando que se trataba de un material auxiliar o de apoyo, de tal modo que incurriría en causa de inadmisión [ex artículo 18.1.b) LTE]. Igualmente, la sociedad mercantil pública consideraba que facilitar las “audio actas” perjudicaba la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. La Abogacía del Estado y el CTBG se mostraban favorables al acceso a la información solicitada. Sin embargo, la sentencia considera que “hay que partir de la constatación de que las llamadas «audio actas» no son las actas del consejo de administración (...) sino, como la demandante alega, un material auxiliar o de apoyo para la redacción de las actas (...) son asimilables fácilmente a notas o borradores para la confección de un documento definitivo como es el acta”. En todo caso, afirma la sentencia que, aunque las “audio actas” no tuvieran el carácter de notas o borradores internos, tampoco cabría conceder el acceso al no haberse “indicado que en este caso concurra ninguna circunstancia especial que aconseje sacrificar en favor de la transparencia la confidencialidad o el secreto en la toma de decisiones”.

En un caso similar, el CTPD de Andalucía también consideró que no procedía facilitar al solicitante el acceso a las grabaciones de audio o de vídeo de las reuniones del Consejo de Administración de una empresa pública, al considerar que “la finalidad exclusiva [de estas grabaciones] era servir como actuación preparatoria o auxiliar para la redacción de un documento que necesariamente ha de elaborarse, a saber, el acta de la correspondiente sesión del Consejo de Administración; documento donde queda reflejado el resultado del proceso de toma de decisiones adoptadas por dicho Consejo (...)” [Resolución CTPD de Andalucía 112/2017, de 7 de agosto de 2017].

<sup>369</sup> Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 4, de 22 de julio de 2019, procedimiento ordinario núm. 4/2019 (Ponente: Yolanda DE LA FUENTE GUERRERO) FJ 5. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información dirigida a RTVE en la que se solicitaba el acceso a las convocatorias, órdenes del día y actas de todas y cada una de las reuniones del Consejo de Administración de RTVE desde el 1 de enero de 2014. La sentencia confirma el derecho del solicitante al acceso a las actas de RTVE, pero excluyendo de las mismas “las intervenciones a título particular cuya constancia en el acta, haya sido solicitada por alguno de los presentes en la reunión”. Igualmente, entre otras, Resolución CTBG 88/2016, de 8 de junio de 2016; Resolución CTBG 534/2017, de 22 de enero de 2018.

Por ello, las opiniones, posturas o manifestaciones de los consejeros vertidas en la reunión que recoge el acta deberán permanecer fuera del escrutinio, manteniendo su carácter confidencial o reservado<sup>370</sup>.

No obstante, que las declaraciones de los consejeros deban mantener su carácter confidencial no determina la imposibilidad del acceso al acta del Consejo de Administración siempre que se excluyan tales manifestaciones<sup>371</sup>.

Así las cosas, en el ejercicio del derecho de acceso, puede accederse a aquella documentación que contenga el resultado final de los debates y deliberaciones mantenidas en el Consejo de Administración, es decir, a los acuerdos finalmente adoptados<sup>372</sup>. Desde el punto de vista de la transparencia, lo especialmente trascendente para el público es el acuerdo aprobado por el Consejo de Administración<sup>373</sup>, y no cómo se ha llegado a

---

<sup>370</sup> Entre otras, Resolución CTBG 526/2016, de 8 de marzo de 2017.

<sup>371</sup> Resolución CTBG 528/2016, de 8 de marzo de 2017, entre otras.

<sup>372</sup> Resolución CTBG territorial 230/2021, de 27 de julio de 2021.

<sup>373</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de noviembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 47/2019, (Ponente: Begoña FERNÁNDEZ DOZAGARAT) FJ 4]. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información dirigida a la Autoridad Portuaria de La Coruña en la que se solicitaba el acceso a las actas y acuerdos del Consejo de Administración de la entidad portuaria. La Autoridad Portuaria consideraba que no procedía conceder el acceso ya que la información solicitada vulneraba la garantía la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión [artículo 14.1.k) LTE]. No obstante, el CTBG consideró que el reclamante tenía derecho al acceso a la información requerida. Recurrida la Resolución del CTBG por la Autoridad Portuaria, la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 7, de 24 de junio de 2019, procedimiento ordinario núm. 59/2018 (Ponente: Eduardo Ángel PERDIGUERO BAUTISTA), estimó el recurso, anulando la Resolución CTBG 501/2018, de 19 de noviembre de 2018. El CTBG recurrió en apelación dando lugar a la citada sentencia.

En esta sentencia, el Tribunal, al examinar la información que debía o no facilitarse al solicitante, consideró necesario distinguir entre lo que sería el acta y el acuerdo. De este modo, entiende el Tribunal que el acta no sería accesible en virtud del derecho de acceso debido a que, además de contener los puntos del día y las cuestiones acordadas, refleja igualmente el contenido de las deliberaciones manifestadas por los Consejeros. En cambio, se muestra favorable a la accesibilidad del acuerdo ya que contiene la decisión colegiada que se ha tomado en esa reunión del Consejo de Administración. Así, afirma la sentencia que “(...) debemos, también dejar claro, que en ningún momento se puede ofrecer al solicitante esa información referida a las deliberaciones u opiniones vertidas en la reunión del Consejo de Administración en cuestión, que tienen un carácter reservado (...) las deliberaciones no son públicas y no se puede dar esa información, que se trata de debates y opiniones de carácter reservado que no se dan a conocer aunque son las que sirven para obtener la decisión colegiada del órgano en cuestión. Por el contrario, los acuerdos son aquella documentación que contiene las decisiones adoptadas, el resultado final de esos debates y deliberaciones mantenidas y que pueden y deben hacerse públicas”.

Como hemos comentado con anterioridad, las Autoridades Portuarias no son sociedades mercantiles públicas pero su diferente naturaleza jurídica parece que no es obstáculo para que, en este caso, los argumentos contenidos en la sentencia puedan fácilmente extrapolarse al acceso a las actas de los Consejos de Administración de las empresas públicas.

canalizar la decisión finalmente adoptada, esto es, a las deliberaciones de los consejeros<sup>374</sup>.

En definitiva, en virtud del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTE, el contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los consejeros mantenidas en las deliberaciones del órgano colegiado junto con el conocimiento individualizado de cada uno de sus miembros debe permanecer ajeno al escrutinio público<sup>375</sup>.

El debate previo a la toma de decisiones del Consejo de Administración de las empresas pública debe, pues, preservar su carácter reservado como una medida de protección del correcto funcionamiento del órgano, al garantizar que los consejeros actúan libremente sin interferencias externas. Pero, como se ha apuntado antes, que las intervenciones de los consejeros y el sentido de su voto sean confidenciales no supone la inaccesibilidad de las actas, toda vez que el artículo 16 LTE permite limitar parcialmente la información que se proporciona<sup>376</sup>. Procederá, por lo tanto, facilitar las actas de los Consejos de Administración de las empresas públicas previa eliminación de las opiniones y manifestaciones vertidas por sus miembros en las deliberaciones y transcritas en la

---

<sup>374</sup> En este sentido, podría argumentarse también, aunque con ciertas reservas, que al adoptarse los acuerdos por el Consejo de Administración como órgano colegiado, las intervenciones de los consejeros y, en especial, el sentido de su voto, serían relevantes únicamente para la formación de la voluntad del órgano. Así lo ha entendido la STS de 17 de enero de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 7487/2018 (Ponente: María Isabel PERELLÓ DOMÉNECH) FJ 4] que, al analizar un supuesto en el que se debatía si debía facilitarse a una entidad privada el sentido del voto u opinión de cada uno de los miembros de que integran la Comisión Nacional de la Competencia (CNMC), consideró que “no era coherente con la naturaleza de los órganos colegiados desagregar e individualizar el voto de cada miembro o componente del órgano que por sí sólo carece de trascendencia y relevancia, puesto que lo que es esencial es, precisamente, la voluntad única de la mayoría de sus miembros”. Da lugar a esta sentencia una solicitud dirigida a la CNMC en virtud de la cual se pretendía obtener, entre otras cuestiones, una Resolución del Pleno del Consejo de la CNMC.

<sup>375</sup> De hecho, en la STS de 19 de febrero de 2021 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 1866/2020 (Ponente: Diego Córdoba Castroverde) FJ 3], se afirma que “este Tribunal, en STS de 17 enero de 2020, ha sostenido que no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, el conocimiento del voto individualizado de cada uno de sus miembros, pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros. Siendo esto así, con mayor motivo no lo son las opiniones individuales emitidas por los miembros del consejo durante la discusión y deliberación del órgano colegiado”. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información en la que se pedía el acceso a las actas de las reuniones del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña.

<sup>376</sup> Dispone el artículo 16 LTE que “en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”.

misma, para no perjudicar la confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado<sup>377</sup>.

Finalmente, las empresas públicas arguyen que el acceso a las actas supone un claro perjuicio a los intereses económicos de las empresas públicas.

En este sentido, defienden que las actas del Consejo de Administración que es el órgano que dirige, orienta y determina el programa estratégico de la entidad mercantil, contienen información empresarial sensible cuyo conocimiento por el público y, especialmente, por sus competidores, es susceptible de provocar un evidente perjuicio a los intereses empresariales de la sociedad pública.

Al final, pese a su titularidad pública, las empresas públicas no dejan de ser “empresas” que actúan en un entorno mercantil competitivo, en concurrencia con otras empresas de titularidad privada. Al igual que cualquier otra sociedad mercantil, necesitan preservar ciertas informaciones empresariales que, además, ningún otro competidor divulgaría voluntariamente.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en la medida que son reflejo documental de una determinada estrategia empresarial cuyo conocimiento por los competidores tiene indudablemente un calor comercial, las actas de los Consejos de Administración de las empresas públicas deberían mantenerse ajenas al derecho de acceso a la información. De esta forma, la estrategia empresarial de la sociedad pública conservaría su carácter confidencial, evitando que los competidores puedan aprovechar la legislación de transparencia para obtener una ventaja competitiva.

Las empresas públicas desarrollan su actuación conforme a una determinada estrategia empresarial cuyo conocimiento por los competidores tiene un innegable valor empresarial. Prueba de ello, es que, en efecto, se llevan a cabo solicitudes de información con un propósito presumiblemente comercial. Sin embargo, el CTBG, en alguna ocasión, ha negado que una empresa pública deba guiar sus actuaciones conforme a una determinada estrategia empresarial<sup>378</sup>.

---

<sup>377</sup> Resolución CTBG 224/2021, de 23 de julio de 2021; Resolución CTBG territorial 611/2020, de 11 de marzo de 2021.

<sup>378</sup> En la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 4, de 22 de julio de 22 de julio de 2019, procedimiento ordinario núm. 4/2019, (Ponente: Yolanda DE LA FUENTE GUERRERO) FJ

El CTBG ha utilizado el modo de financiación de las empresas públicas como un criterio relevante a la hora de conceder o denegar el acceso a las actas.

Así, con relación a las empresas públicas que se financian íntegramente vía presupuestos, considera el CTBG que procede el acceso a las actas del Consejo de Administración. Argumenta el órgano de garantía de la transparencia que la presencia de una financiación íntegramente pública debe acarrear un mayor control del proceso de toma de decisiones de estas entidades<sup>379</sup>. El CTBG vendría a considerar que, ante la existencia de recursos públicos, prevalece la transparencia frente a los anhelos de confidencialidad de la empresa pública.

En cambio, el CTBG mantiene una posición diferente con respecto a las sociedades mercantiles públicas que se financian principalmente a través de ingresos de mercado. Es decir, aquellas empresas públicas cuyos ingresos provienen directamente de la actividad industrial o mercantil que desarrollan. En estos casos, considera el CTBG que, ante la ausencia de fondos públicos, el acceso a las actas del Consejo de Administración produce, en efecto, un perjuicio a los intereses económicos de la empresa y, en consecuencia, rechaza su conocimiento público<sup>380</sup>.

Aunque esta diferenciación pueda resultar razonable, el régimen de transparencia que establece la LTE no distingue entre empresas públicas según su financiación tenga carácter público o, por el contrario, provenga de su actividad comercial. Además, se trata de un criterio que la jurisprudencia consideró irrelevante con relación a las retribuciones de los directivos en las empresas públicas.

---

2, ya citada, se afirma que “(...) sobre la confidencialidad de las actas [el CTBG] rechaza que la información solicitada pueda calificarse de secreto comercial ni tener valor empresarial como consecuencia de su carácter secreto, pues RTVE *no ha de tener estrategia comercial alguna sino dar servicio al ciudadano (...)*”. Las cursivas son nuestras.

<sup>379</sup> Resolución CTBG 482/2018, de 12 de noviembre de 2018, referida a RTVE.

<sup>380</sup> Resolución CTBG 134/2019, de 23 de mayo de 2019, referida a RENFE Viajeros.



### **1.2.5 Las cuentas anuales y los informes de auditorías y de fiscalización**

El artículo 8.1.e) LTE recoge como una de las materias objeto de publicidad activa “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”.

La LTE impone a las sociedades mercantiles públicas la obligación de publicar proactivamente sus cuentas anuales junto con los informes de auditoría y fiscalización que se emitan sobre estas entidades.

Sin embargo, esta obligación no impide que cualquier ciudadano, en virtud del derecho de acceso, pueda solicitar a una empresa pública una copia de las cuentas anuales o de los informes de auditoría y fiscalización, especialmente, en aquellos casos en los que la sociedad mercantil no ha cumplido con sus obligaciones de publicidad activa. En este sentido, es doctrina reiterada de los consejos de transparencia que, si una información es objeto de publicidad activa, con más razón debe ser accesible en virtud del derecho de acceso<sup>381</sup>. La jurisprudencia, al igual que los órganos de garantía, también ha considerado que el hecho de que determinada información sea objeto de publicidad activa no impide, en ningún caso, que un ciudadano pueda solicitarla en el marco del ejercicio del derecho de acceso<sup>382</sup>.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, con relación a los informes de auditoría, el artículo 8.1.e) LTE se refiere únicamente a los de auditoría de cuentas, de modo que la obligación de publicidad activa no alcanza a los informes relativos a otras modalidades

---

<sup>381</sup> Entre otras, Resolución CTPD de Andalucía 32/2016, de 1 de junio de 2016; Resolución GAIP 100/2017, de 28 de marzo de 2017 o Resolución GAIP 313/2017, de 15 septiembre de 2017.

<sup>382</sup> En este sentido, afirma la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 7, de 17 de octubre de 2017, procedimiento ordinario núm. 35/2016 (Ponente: Ana María JIMENA CALLEJA) FJ 3, que “la circunstancia de que la información solicitada deba ser objeto de publicidad activa o, incluso, necesariamente publicada en un boletín oficial, no puede nunca obstar a la estimación de una solicitud de acceso a la información si, de hecho, no ha sido objeto de publicación por alguna de esas formas; en efecto, la solución contraria implicaría la posibilidad de que precisamente esta clase de información, que se supone relevante para todos, se hurtara al conocimiento de los ciudadanos o se retrasara injustificadamente el acceso a dicha información”. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información dirigida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la que se pedía acceso al texto del intercambio de cartas relativo a la aplicación del Convenio para evitar la doble imposición entre España y Luxemburgo. La solicitud fue denegada por silencio administrativo, interponiéndose reclamación ante el órgano de garantía. La Resolución CTBG 73/2016, de 9 de mayo de 2016, desestimó la reclamación, que fue recurrida y anulada por la sentencia que se cita.

de auditoría, como podrían ser, destacadamente, los de auditoría de cumplimiento y operativa, recogidos igualmente en la Ley General Presupuestaria<sup>383</sup>.

Como resulta palpable, que los informes de auditoría de cumplimiento y operativa no estén incluidos dentro las materias objeto de publicidad activa, no presupone que no puedan ser accesibles en virtud del derecho de acceso a la información.

Es más, teniendo en cuenta su virtualidad para controlar los fondos públicos que gestiona una sociedad mercantil pública, resulta razonable que estos informes sean igualmente accesibles a cualquier ciudadano en la medida en que se encuentren en poder de la entidad<sup>384</sup>.

En este sentido, resulta innegable la relevancia pública de la divulgación de este tipo de información de naturaleza económica, que permite al conjunto de los ciudadanos supervisar la gestión de los fondos públicos, finalidad que, sin duda, entronca de lleno con los objetivos de la LTE, al posibilitar la rendición de cuentas de las entidades públicas frente a la ciudadanía<sup>385</sup>.

Así, cabe afirmar que toda la información de carácter económico y financiero de las empresas públicas, como la referida a los balances, la cuenta de pérdidas y ganancias, la memoria o el estado de cambio del patrimonio neto de las empresas públicas son accesibles en virtud del derecho de acceso<sup>386</sup>, sin que resulte verosímil la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la normativa de transparencia<sup>387</sup>.

---

<sup>383</sup> El artículo 164 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP), establece tres modalidades de auditoría pública: la auditoría de regularidad contable, la auditoría de cumplimiento y la auditoría operativa. La auditoría de cuentas es una modalidad de la auditoría de regularidad contable que, de acuerdo con el artículo 167 de esta Ley, tiene por finalidad “la verificación relativa a si las cuentas anuales representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y, en su caso, la ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas y principios contables y presupuestarios que le son de aplicación y contienen la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada”.

<sup>384</sup> Resolución CTBG 90/2016, de 9 de junio de 2016. En esta Resolución, el CTBG estima la reclamación, instando a RTVE a facilitar al reclamante el informe relativo a la última auditoría pública realizada por la Intervención delegada de la Intervención General de la Administración del Estado, auditoría que, de acuerdo con la LGP, se correspondería con las modalidades de auditoría de cumplimiento y operativa.

<sup>385</sup> Entre otras, Resolución CTBG 618/2018, de 10 de diciembre de 2018.

<sup>386</sup> Resolución CTPD de Andalucía 30/2020, de 11 de febrero de 2020; Resolución CTPD de Andalucía 64/2019, de 15 de marzo de 2019.

<sup>387</sup> Resolución GAIP 94/2020, de 7 de febrero de 2020.

Igualmente, debe recordarse que el derecho de acceso se extiende a toda la información que obre en poder de los sujetos obligados en el ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, la empresa pública no puede denegar el acceso a determinada información económica sobre la base de que la documentación solicitada, como, por ejemplo, el libro mayor, no es de producción obligatoria para la sociedad mercantil si, en efecto, obra en su poder<sup>388</sup>.

En definitiva, las cuentas anuales, los informes de auditorías y de fiscalización emitidos por órganos de control externo de las empresas públicas y, en general, la documentación económica y contable, constituyen información pública accesible por cualquier ciudadano en el ejercicio del derecho de acceso<sup>389</sup>.

## ***1.2.6 La información sobre las actividades que desempeñan: en especial, los casos de RTVE, RENFE y Correos***

### **1.2.6.1 Información accesible y no accesible**

La transparencia en las empresas pública se extiende, como avanzábamos, a todos sus aspectos, de tal modo que, en la medida en que la información requerida se encuentre en poder de la entidad y no esté afectada por la concurrencia de alguno de los límites al derecho de acceso a la información, será accesible al ciudadano que la solicite.

Las solicitudes de información dirigidas a las empresas públicas con relación a las actividades que desarrollan tienen, en una pluralidad de casos, un marcado carácter comercial. Se trata de peticiones de información en las que, podría decirse, prima el interés particular del solicitante frente al interés público que tradicionalmente acompaña

---

<sup>388</sup> Resolución CT de Castilla y León 67/2020, de 17 de abril de 2020, confirmada por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de León, de 22 de enero de 2021, procedimiento ordinario núm. 127/2020 (Ponente: María Teresa CUENA BOY). Igualmente, Resolución GAIP 360/2021, de 23 de abril de 2021.

<sup>389</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de octubre de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 50/2017 (Ponente: Ernesto MANGAS GONZÁLEZ), FJ 3]. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información dirigida a RTVE en la que se solicitaba que se hiciese pública de forma íntegra la última auditoría de la entidad realizada por la Intervención General de la Administración del Estado. Los términos de la solicitud adquieren, en este caso, especial relevancia por cuanto, de lo expresado, parece claramente deducirse que el solicitante no pide que se le facilite determinada información sino más bien exigir a la entidad que publique la información a la que hace referencia en su escrito. La diferencia no sería, desde luego, baladí, ya que, en principio, a diferencia de algunas leyes autonómicas de transparencia, la LTE no otorga a los ciudadanos la posibilidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Con todo, el CTBG y la sentencia que se cita, consideraron que la solicitud del reclamante se había planteado en el ejercicio del derecho de acceso.

al derecho de acceso a la información. Esto es, se utiliza el derecho de acceso para obtener una información que proporciona un provecho que beneficia principalmente al solicitante en vez de utilizarse como instrumento de control de la Administración<sup>390</sup>.

No obstante, como se ha señalado, la LTE no impide la utilización del ejercicio del derecho de acceso con un propósito puramente privado que, con relación a las empresas públicas, estará en la generalidad de los supuestos, orientado a obtener información relevante sobre su actividad y estrategia empresarial.

Más allá de las motivaciones con las que se ejercite el derecho, importa detenerse en la extensión de la transparencia sobre las actividades que desarrollan las sociedades públicas.

La transparencia permite que los ciudadanos puedan conocer toda aquella información referida a la actividad contractual que las sociedades públicas mantienen con terceros<sup>391</sup>,

---

<sup>390</sup> Sobre esta cuestión nos remitimos a lo expuesto en el Capítulo primero.

<sup>391</sup> Con relación a la información contractual de las empresas públicas –materia que además es objeto de publicidad activa–, la casuística es numerosa. A modo de ejemplo, podemos citar la Resolución CTBG territorial 207/2017, de 3 de abril de 2018, en la que se concede el acceso a diversos expedientes de contratación de la empresa Getafe Iniciativas S. A. (GISA); la Resolución CTBG territorial 303/2017, de 30 de mayo de 2018, que concede el acceso a un expediente de enajenación de viviendas de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S. A. (EMVS); la Resolución CTBG territorial 378/2017, de 7 de junio de 2018, referida a una solicitud de acceso a un contrato de suministro para el equipamiento deportivo de los equipos de *hockey* realizado por la Empresa Mixta Municipal Club de Campo Villa de Madrid S. A.; la Resolución CTBG territorial 403/2017, de 13 de junio de 2018, que obliga a Radio Televisión Ceuta S. A. a facilitar el listado de las actividades subcontratadas por la entidad en los ocho primeros meses de 2017; la Resolución CTBG territorial 592/2019, de 2 de diciembre de 2019, que concede el acceso a los contratos efectuados a distintos despachos de abogados por la Empresa Municipal de Limpieza y Medio Ambiente de Getafe (LYMA); la Resolución CTBG territorial 493/2020, de 15 de diciembre de 2020, en la que se concede el acceso a todos los contratos menores realizados en el último año por la empresa pública Información Municipal Melilla, S. A. (INMUSA); la Resolución CT de Castilla y León 1/2019, de 11 de enero de 2019, que concede el acceso a listado completo de los contratos formalizados por la Sociedad Mixta Aguas de León S. L. durante varios ejercicios; la Resolución CTPD de Andalucía 117/2016, de 7 de diciembre de 2016, que reconoce el acceso a los contratos realizados por la empresa municipal Impulsa El Puerto S. L., relativos a la venta de varios inmuebles en un polígono industrial, o la Resolución CT de Canarias 84/2017, de 8 de enero de 2018 que resuelve una reclamación derivada de una solicitud de información dirigida a la Empresa Municipal de Turismo y Servicios de Icod de los Vinos, Sociedad Anónima (ICODEMSA), en la que se solicitaba, entre otras cuestiones, la copia del contrato con la entidad que presta el servicio de transporte de viajeros en el municipio de Icod de los Vinos (Isla de Tenerife).

incluyendo los pagos realizados a los proveedores<sup>392</sup> y las facturas o justificantes correspondientes<sup>393</sup>.

La transparencia no se limita estrictamente a la información contractual, sino que se extiende a toda aquella información referida a las actividades de las empresas públicas. Por ello, la casuística es, desde luego, variada.

Nos referiremos de manera especial al acceso a la información de RTVE, RENFE<sup>394</sup> y Correos, debido a que, seguramente, son las empresas públicas que suscitan mayor interés con relación al derecho de acceso a la información, sin renunciar a poner otros ejemplos igualmente relevantes referidos a otras empresas públicas.

Así, con relación a RTVE, la transparencia alcanza a los costes de los canales de televisión de la sociedad mercantil<sup>395</sup>; los contratos con las productoras de programas de televisión, así como los de sus presentadores o colaboradores<sup>396</sup>; el coste de la producción de los

---

<sup>392</sup> Resolución CT de Castilla y León 164/2019, de 30 de octubre de 2019 [Empresa municipal Estacionamientos Urbanos de León S. A. (EULSA)], entre otras.

<sup>393</sup> Resolución GAIP 335/2020, de 9 de julio de 2020. Esta reclamación tiene su origen en una solicitud de información en la que se pedía el acceso a las facturas o justificantes abonados por ESPIMSA (*Empresa de Serveis i Promocions d'Iniciatives Municipals S. A.*) a los distintos proveedores, en la que constase la fecha de expedición, la identificación del emisor, el importe y la descripción o concepto de los bienes o servicios prestados. En similares términos, Resolución GAIP 349/2021, de 23 de abril de 2021 y Resolución GAIP 85/2021, de 21 de enero de 2021.

<sup>394</sup> RENFE-Operadora se constituye como una entidad pública empresarial de la que dependen cuatro sociedades mercantiles: RENFE Viajeros S. M. E., S. A., RENFE Mercancías S. M. E., S. A., RENFE Fabricación y Mantenimiento S. M. E., S. A., y RENFE Alquiler de Material Ferroviario S. M. E., S. A.

<sup>395</sup> Resolución CTBG 105/2015, de 5 de julio de 2015. En este caso, consideraba RTVE que facilitar los costes de cada uno de sus canales de televisión perjudicaba sus intereses económicos y comerciales. Además, alegaba, como causa de inadmisión, una acción previa de elaboración ya que, a juicio de la empresa pública, para dar respuesta a la información solicitada debía elaborar *ad hoc* una contabilidad de coste o analítica en la medida en que los presupuestos son realizados conforme a una contabilidad financiera. Sostenía RTVE que la contabilidad no se encontraba desglosada por canales y que, además, habría una serie de gastos que serían generales a todos los canales y que, por tanto, no podrían individualizarse. El CTBG no acogió ninguno de estos argumentos, señalando que esta alegación “más parece un argumento relativo al procedimiento de extracción de la información que a que, para dar respuesta a la solicitud, deba elaborarse expresamente (...)”. Sin embargo, recurrida la Resolución del CTBG por la empresa pública, la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 9, de 25 de abril de 2016, procedimiento ordinario núm. 33/2015 (Ponente: Eva María ALFAGEME ALMENA), estimó el recurso al considerar que facilitar la información pedida constituía una reelaboración. El CTBG recurrió en apelación, empero, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 63/2016 (Ponente: Javier Eugenio LÓPEZ CANDELA)], desestimó el recurso. Lo curioso, después de todo, es que meses más tarde RTVE hizo públicos, de manera desglosada, el coste de sus canales.

<sup>396</sup> Resolución CTBG 22/2018, de 9 de abril de 2018; Resolución 607/2019, de 22 de noviembre de 2019, confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10, de 7 de enero de 2021, procedimiento ordinario núm. 2/2020 (Ponente: Gregorio DEL PORTILLO GARCÍA). En un sentido similar, Resolución CTPD de Andalucía 39/2019, de 19 de febrero de 2019, que estima una

programas de televisión externalizados<sup>397</sup>; los costes de un programa de televisión desglosado por partidas<sup>398</sup>; el coste por temporada de una serie de televisión<sup>399</sup>; los gastos totales derivados de la participación en el Festival de Eurovisión (que daría lugar a la primera sentencia del Tribunal Supremo sobre la LTE)<sup>400</sup>; el coste de la emisión de las Campanadas de Fin de Año<sup>401</sup>; las tarifas y los gastos que suponen la participación de

---

reclamación referida al acceso a los gastos en productoras audiovisuales satisfechos por la televisión pública andaluza.

<sup>397</sup> Resolución CTBG 526/2019, de 22 de octubre de 2019.

<sup>398</sup> Resolución CTBG 290/2016, de 30 de septiembre de 2016; Resolución CTBG 203/2015, de 24 de septiembre de 2015; Resolución CTBG 78/2017, de 18 de mayo de 2017 o Resolución CTBG 34/2020, de 1 de junio de 2020, entre otras. En un sentido similar, Resolución CT de Canarias 63/2020, de 1 de julio de 2020 y Resolución CT de Canarias 64/2020, de 2 de julio de 2020, que estiman, respectivamente, el acceso a los costes de emisión de dos partidos de fútbol, y a los costes de emisión de unas fiestas patronales. Igualmente, cabe citar la Resolución CT de Aragón 19/2020, de 15 de junio de 2020, que reconoce el derecho de acceso al desglose de gastos en materia de promoción, como marquesinas o *banners* en Internet, referidos a la emisión de un documental en la televisión pública aragonesa.

<sup>399</sup> Resolución CTBG 322/2021, de 27 de agosto de 2021.

<sup>400</sup> Resolución CTBG 203/2015, de 24 de septiembre de 2015. Esta Resolución fue recurrida por la empresa pública, confirmándose por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 18 de mayo de 2016, procedimiento ordinario núm. 57/2015 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CUIEL). RTVE recurrió en apelación, desestimándose su recurso por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 47/2016 (Ponente: Begoña FERNÁNDEZ DOZAGARAT)]. Finalmente, es recurrida también en casación, confirmando el Tribunal Supremo el derecho de los ciudadanos a conocer los gastos ocasionados por la participación en dicho festival, STS de 16 de octubre de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 75/2017 (Ponente: Eduardo CALVO ROJAS)]. Con relación a solicitudes de información similares con las que se pretende conocer el importe total de los gastos que acarrea participar en el concurso de Eurovisión (viajes, dietas, vestuario, etc.) en las diferentes ediciones del Festival, el CTBG se pronunciado igualmente en un sentido favorable al acceso. En este sentido, puede verse la Resolución CTBG 354/2016, de 27 de octubre de 2016 o la Resolución CTBG 536/2016, de 13 de marzo de 2017, confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 2, de 12 de marzo de 2018, procedimiento ordinario núm. 18/2017 (Ponente: Luis Manuel UGARTE OTERINO).

<sup>401</sup> Resolución CTBG 78/2017, de 18 de mayo de 2017. Esta resolución fue recurrida por RTVE, que consideraba que solicitar la información referida a los costes de emisión de las Campanadas, además de perjudicar sus intereses económicos, requería de una labor de reelaboración de tal modo que la solicitud de información debería ser inadmitida. Alegaba la sociedad mercantil que los medios de producción de la entidad, tanto humanos como materiales, no se dedican a un solo evento, sino que están afectos a toda la actividad de RTVE. Por ello, defendía la empresa pública que los costes no están individualizados para cada una de las emisiones o programas de tal modo que resultaba necesaria una gravosa labor de reelaboración para dar respuesta a la solicitud de información. La Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, de 28 de febrero de 2018, procedimiento ordinario núm. 27/2017 (Ponente: Emilia PERAILE MARTÍNEZ), acogió los argumentos de RTVE, estimando el recurso y anulando, por tanto, la Resolución del CTBG. Con todo, la sentencia fue recurrida en apelación por el CTBG, estimándose su recurso por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de julio de 2018 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 47/2018 (Ponente: Begoña FERNÁNDEZ DOZAGARAT) FJ 4]. En este sentido, afirma la sentencia que “(...) el solicitante de información solo quiere conocer los costes de esa programación que son datos que necesariamente RTVE tiene en sus documentos contables (...) insistimos que resulta difícil de comprender que RTVE no tenga elaborados los presupuestos de los programas retransmitidos o actuaciones realizadas, y los costes que han supuesto los mismos”.

colaboradores en distintos formatos televisivos<sup>402</sup>; el caché de un presentador de un programa de televisión<sup>403</sup>; los contratos de compraventa por los que se adquieren los derechos de emisión de películas, así como de los informes o estudios que justifican la idoneidad de dicha operación<sup>404</sup>; los acuerdos de colaboración con una plataforma de *streaming* para la emisión de una serie de televisión<sup>405</sup>; los ingresos que percibe la sociedad mercantil derivados de la explotación de marcas<sup>406</sup>, o la recaudación que obtiene la entidad derivada de los patrocinios culturales<sup>407</sup>.

Con relación a RENFE, se ha considerado igualmente que, en virtud del derecho de acceso, puede accederse, por ejemplo, al listado de películas que se proyectan en los trenes de larga distancia, incluyendo el coste de su canon<sup>408</sup> o el número de pasajeros que han utilizado una determinada línea o conexión ferroviaria<sup>409</sup>.

Como puede observarse de los ejemplos citados, las solicitudes de información que se dirigen a las empresas públicas afectan, por lo general, a datos o conocimientos que, referidos a la actividad de la sociedad mercantil, tienen indudablemente una trascendencia económica.

---

<sup>402</sup> Resolución CTBG 198/2018, de 3 de julio de 2018, confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 2, de 8 de mayo de 2019, procedimiento ordinario núm. 37/2018 (Ponente: Luis Manuel UGARTE OTERINO). En el mismo sentido, Resolución CTBG 852/2019, de 22 de enero de 2020; Resolución CTBG 270/2020, de 23 de julio de 2020 y Resolución CTBG territorial 832/2019, de 3 de junio de 2020 (referida a Radio Televisión de Madrid S. A.).

<sup>403</sup> Resolución CTBG 601/2019, de 22 de noviembre de 2019. No obstante, debe decirse que en un primer momento el CTBG mantuvo una posición diferente. Así, en la Resolución CTBG 50/2016, de 16 de abril de 2016, consideró el CTBG que una solicitud de información dirigida a conocer el salario de un presentador de televisión en la cadena pública no estaba amparada por la LTE. Sin embargo, desde esta Resolución denegatoria, encontramos varios pronunciamientos del CTBG favorables a que la ciudadanía pueda conocer los costes de producción de los programas de televisión, entre los que, sin duda, se encuentran las retribuciones de los presentadores o comunicadores. Cabrá entender, por tanto, asentada la nueva postura del CTBG favorable al acceso a este tipo de informaciones, posición que ha sido confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 9, de 23 de febrero de 2021, procedimiento ordinario núm. 2/2020 (Ponente: Eva María ALFAGEME ALMENA).

<sup>404</sup> Resolución CTBG 88/2016, de 8 de junio de 2016, confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, de 22 de marzo de 2017, procedimiento ordinario núm. 50/2016 (Ponente: Amaya MARTÍNEZ ÁLVAREZ), ya citada. Igualmente, Resolución CTBG 534/2017, de 22 de enero de 2018.

<sup>405</sup> Resolución CTBG 482/2019, de 3 de octubre de 2019.

<sup>406</sup> Resolución CTBG 442/2019, de 16 de septiembre de 2019.

<sup>407</sup> Resolución CTBG 15/2020, de 1 de junio de 2020.

<sup>408</sup> Resolución CTBG 377/2016, de 15 de noviembre de 2016.

<sup>409</sup> Resolución CTBG 168/2015, de 29 de julio de 2015.

Sin embargo, también encontramos otros supuestos en los que se pretende conocer determinada información que, aunque puede tener una cierta relevancia económica, no estaría, en principio, directamente relacionada con la actividad principal que desarrolla la empresa pública, como el acceso al inventario de bienes muebles en el que aparezcan registradas las obras de arte que se encuentran en un Parador Nacional<sup>410</sup>, o al listado completo de todos los inmuebles tanto en propiedad como en alquiler de que dispone Correos en un determinado territorio<sup>411</sup>.

---

<sup>410</sup> Resolución CTBG 493/2017, de 31 de enero de 2018. Esta Resolución tiene su origen en una solicitud de información dirigida a la empresa pública Paradores de España S. M. E S. A., en la que se solicitaba el acceso al inventario completo de todas las obras de arte que se encuentran en el interior del Parador Hostal de San Marcos de la ciudad de León. La empresa pública denegó el acceso al considerar la información solicitada incursa dentro del límite de la protección de los intereses económicos y comerciales. En este sentido, la empresa pública alegaba que facilitar la información solicitada suponía un riesgo elevado de sustracción y robo de las obras de arte expuestas en el Parador de León, lo que naturalmente afectaba a sus intereses económicos y comerciales. El CTBG estimó parcialmente la reclamación, considerando que debía facilitarse al reclamante el inventario solicitado, pero sin incluir su localización geográfica y física exactas. La Resolución del CTBG fue recurrida por la empresa pública, desestimándose su recurso por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, de 17 de septiembre de 2018, procedimiento ordinario núm. 8/2018 (Ponente: José Damián IRANZO CEREZO). La sentencia reconoce que la divulgación de la información solicitada puede elevar un eventual riesgo de robo de las obras de arte expuestas en el Parador. No obstante, la sentencia acoge la jurisprudencia a la que ya hemos hecho referencia con anterioridad, que defiende una aplicación estricta o restrictiva de los límites al derecho de acceso. Así, sostiene la sentencia que no cabe subsumir el riesgo de sustracción de las obras de arte en una eventual afectación de los intereses económicos y comerciales pues, de lo contrario, “se estaría habilitando una laguna en la información pública que exceptuaría el espíritu de la norma de aplicación al albur de eventuales alegaciones sobre unos riesgos de difícil apreciación apriorística y que, en la práctica, servirían para vaciar de contenido al artículo 12 LTE” (FJ 3).

<sup>411</sup> Resolución CTBG 708/2018, de 19 de febrero de 2019. Esta Resolución tiene su origen una solicitud dirigida a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S. M. E, S. A (en adelante Correos), en la que se solicitaba el acceso al listado completo de todos los inmuebles que tiene la empresa pública Correos en Cataluña, tanto en propiedad como en alquiler, incluyendo en este último caso el precio de la renta. La solicitud fue presentada en una Oficina de Correos. La empresa pública recriminó al solicitante la presentación de la solicitud de información en una Oficina de Correos pues, a su juicio, era una vía inusual ya que no seguía el protocolo indicado en su Portal de Transparencia, requiriéndole además que subsanase el defecto de forma relativo a la acreditación de su identidad a través de una fotocopia del DNI o mediante firma electrónica reconocida pues, en caso contrario, se le tendría desistido de su petición. Instada la consiguiente reclamación, el CTBG consideró correcta la solicitud pues permitía tener constancia de la identidad del solicitante y el lugar de presentación era conforme al artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. En cuanto al fondo del asunto, el CTBG concluyó que procedía facilitar la información requerida al solicitante ya que “el artículo 8.3 LTE impone a las entidades sujetas a la norma y, por lo tanto, a Correos, la publicación proactiva de la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real” (cursivas nuestras). Sin embargo, a diferencia de lo que afirma el CTBG, el artículo 8.3 LTE limitaría a las Administraciones públicas, y no a las empresas públicas, la obligación de publicar la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real. Esto es, de acuerdo con la literalidad del precepto, la obligación de publicar la relación de bienes inmuebles se restringe únicamente a las Administraciones públicas y no alcanzaría, por lo tanto, al resto de sujetos sobre los que recaen las otras obligaciones de publicidad activa previstas por la LTE, como serían, en este caso, las sociedades mercantiles públicas. De hecho, que esta obligación se circunscriba únicamente a la Administración parece ser la razón por la cual se contiene en un artículo específico –el artículo 8.3 LTE– frente al resto de



Por otra parte, el CTBG ha entendido que no debe facilitarse, por afectar a los intereses económicos de las empresas públicas, la información sobre la puntualidad o los retrasos de los trenes<sup>412</sup>; el número de quejas o el tiempo medio de espera de un cliente en una oficina de Correos<sup>413</sup>; o el plan de viabilidad de una empresa pública<sup>414</sup>.

Como parece natural, con relación a las actividades de las empresas públicas, el límite al derecho de acceso más invocado es el relativo a los intereses económicos y comerciales. Con todo, el acceso a este tipo de informaciones puede afectar también a otros bienes jurídicamente protegidos. Así ocurre, por ejemplo, con la confidencialidad o secreto en la toma de decisiones cuando se ha solicitado el acceso a la documentación relativa a un contrato de alquiler de un edificio propiedad de una empresa pública que se encuentra en una fase de elaboración y negociación<sup>415</sup>.

---

obligaciones de publicidad activa previstas en el artículo 8.1 LTE que recaen aquí sí, no únicamente sobre la Administración, sino sobre todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I de la LTE [teniendo en cuenta, eso sí, las previsiones del artículo 8.2 LTE relativas a los sujetos del artículo 3 LTE (partidos políticos, sindicatos, etc.)]. A mayor abundamiento, puede señalarse que, durante tramitación parlamentaria de la LTE, se presentaron varias enmiendas que, aunque no prosperaron, estaban dirigidas, precisamente, a extender esta obligación a otros sujetos obligados por las reglas de publicidad activa. Se pretendía, por lo tanto, que esta obligación no afectase únicamente a la Administración.

Con todo, la Resolución del CTBG fue recurrida por CORREOS, alegando, entre otras cuestiones, los supuestos defectos formales referidos a la identificación del solicitante, la no sujeción de las empresas públicas al artículo 8.3 LTE, además del límite relativo a los intereses económicos y comerciales. La Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10, de 2 de octubre de 2019, procedimiento ordinario núm. 10/2019 (Ponente: Gregorio DEL PORTILLO GARCÍA), desestimó el recurso confirmando la Resolución del CTBG. La sentencia no entró a valorar si Correos estaba o no sujeta a la obligación de publicidad activa del artículo 8.3 LTE al considerar que excedía del ámbito del recurso ya que el CBTG únicamente “aludió a ella como razonamiento *ex abundantia* para apuntalar el derecho del solicitante al acceso a la información solicitada”.

<sup>412</sup> Resolución CTBG 42/2018, de 23 de abril de 2018; Resolución CTBG 219/2018, de 10 de julio de 2018; Resolución CTBG 626/2018, de 22 de enero de 2019 o Resolución CBTG 626/2018, de 22 de enero de 2019.

<sup>413</sup> Resolución CTBG 692/2019, de 19 de diciembre de 2019.

<sup>414</sup> Resolución CTBG 508/2017, de 12 de febrero de 2018.

<sup>415</sup> Resolución CTBG 356/2015, de 22 de diciembre de 2015. Esta Resolución trae causa de una solicitud de información dirigida a la Correos en virtud de la cual se pretendía acceder al contrato de alquiler de un edificio propiedad de la citada sociedad pública. La empresa pública denegó el acceso a la información invocando el límite referido a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión previsto en el artículo 14.1.k) LTE. En este sentido, la empresa pública alegaba que el contrato aún se encontraba en periodo de negociación de tal modo que la divulgación de su contenido dificultaba seriamente el proceso negociador. El CTBG acogió las tesis de la empresa pública y, en efecto, consideró que facilitar al reclamante la información sobre un contrato de alquiler que está en proceso de concreción definitiva “podría dañar la debida confidencialidad (...) poniendo en riesgo la esencia de la contratación privada que se basa en la mutua confianza entre las partes contratantes, de manera que podría ponerse en riesgo también la existencia misma del contrato cuya información pretende conseguir el reclamante”.

### **1.2.6.2 La ponderación con los intereses económicos y comerciales de las empresas públicas**

Como ya se ha señalado, la aplicación de los límites al derecho de acceso no opera, en ningún caso, de forma automática, sino que es necesario analizar en el caso concreto si la estimación de la solicitud de información supone un perjuicio efectivo, definido y evaluable para el bien protegido por el concreto límite que se invoca (*test del daño*).

Con todo, la mera existencia del perjuicio no basta por sí mismo para denegar el acceso a la información ya que el daño debe ser ponderado con los intereses públicos o privados que justifiquen la divulgación (*test del interés*).

Pese a que la aplicación de los límites debe realizarse caso por caso, sí que podemos extraer de la doctrina del CTBG algunos criterios generales que, en la práctica, parecen mostrarse relevantes a la hora de realizar la necesaria ponderación de los intereses en conflicto.

La información que se solicita a las empresas públicas en virtud del derecho de acceso tiene, generalmente, una naturaleza o una relevancia económica, lo que ocasiona que, consecuentemente, el límite del artículo 14.1.h) LTE relativo a los intereses económicos y comerciales sea de los más invocados por las sociedades públicas.

En este sentido, podría decirse que, a primera vista, el acceso a los costes de un programa de televisión o a los contratos por los que se compran los derechos de emisión de películas, ambos ejemplos referidos a RTVE y a los que ya hemos referencia, afectarían a los intereses económicos y comerciales de la sociedad pública. Y es que fácilmente puede intuirse que facilitar este tipo de informaciones puede menoscabar la estrategia empresarial de la sociedad pública y perjudicar su posición frente a sus competidores privados que, ejerciendo la misma actividad económica, no están obligados a su divulgación.

De hecho, el CTBG ha reconocido que RTVE desarrolla su actividad en competencia con otras televisiones privadas y que la divulgación de información contractual y económica puede afectar a sus intereses económicos y comerciales. Y no es inverosímil pensar que la información relativa a los costes detallados de un programa de televisión tiene un impacto en los intereses económicos y comerciales de la entidad, que el CTBG ha

definido como aquellas ventajas o situaciones beneficiosas para el sujeto o sujetos de los mismos que, de conocerse, comprometerían su posición en el mercado o en cualesquiera procesos negociadores de naturaleza económica<sup>416</sup>.

Sin embargo, el CTBG ha señalado la existencia de una financiación íntegramente pública de la empresa pública como un aspecto de especial relevancia a la hora de ponderar los intereses en conflicto. En efecto, podría argumentarse que la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado conllevaría aneja el derecho de los ciudadanos a conocer y controlar cómo se aplican esos recursos públicos.

En estos casos, el CTBG se ha inclinado, generalmente, a favor del derecho de acceso a la información. De la doctrina emanada del CTBG se infiere que la presencia de una financiación pública determina, en principio, una posición favorable al acceso de estas informaciones. Esto es, cuando la sociedad mercantil se financia en su integridad con fondos públicos, el derecho de acceso a la información debe permitir a la ciudadanía fiscalizar el manejo de esos recursos. En estos supuestos, en opinión del CTBG, el control ciudadano sobre el buen uso de los fondos públicos prevalecería sobre los perjuicios que, para los intereses económicos de la empresa pública, se derivan del conocimiento de estos datos por el público y, en especial, por las empresas competidoras<sup>417</sup>.

De este modo, al igual que vimos respecto al acceso a las actas de los Consejos de Administración, el modo de financiación de las empresas públicas es un elemento relevante a la hora de llevar a cabo la necesaria ponderación de los intereses en conflicto.

Precisamente, en los supuestos de acceso a la información en poder de RTVE –que se financia con ingresos públicos–<sup>418</sup> el CTBG se inclina generalmente a favor del derecho

---

<sup>416</sup> Criterio Interpretativo CTBG 1/2019, de 24 de septiembre de 2019.

<sup>417</sup> Resolución CTBG 442/2019, de 16 de septiembre de 2019, entre otras.

<sup>418</sup> Con la aprobación de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, se produjo un cambio estructural en el modo de financiación de RTVE. Con el nuevo modelo se renuncia a los ingresos derivados de la publicidad y se pasa a un sistema único de financiación basado en ingresos públicos. En términos generales, con el modelo vigente, una parte de la financiación de RTVE se financia por todos los contribuyentes, a través de los créditos previstos en los Presupuestos Generales del Estado [(artículo 2.1.a)]; otra parte se financia con un porcentaje sobre el rendimiento de la tasa sobre reserva de dominio público radioeléctrico [artículo 2.1.b)]; y otra parte importante de la financiación se obtiene de las aportaciones que realizan los operadores de telecomunicaciones y las sociedades concesionarias y prestadoras del servicio de televisión de ámbito geográfico estatal o superior al de una Comunidad Autónoma [artículos 2.1.c) y 2.1.d)], aportaciones que tienen una naturaleza tributaria. La financiación de RTVE se complementa con los ingresos obtenidos por los servicios que presten y, en general, por el ejercicio de sus actividades, en los términos establecidos en esta ley [artículo 2.1.e)]; los

de acceso frente a los perjuicios que la divulgación de la información pueda ocasionar a los intereses económicos de la empresa pública.

En estos casos, se afirma generalmente que la empresa pública no ha acreditado que la información solicitada cause un perjuicio a los intereses económicos y comerciales cuando, en realidad, la afectación a los mismos parece, en algunos supuestos, ciertamente evidente. Piénsese, por seguir con los ejemplos citados, en las solicitudes de información dirigidas a conocer los costes de los programas de televisión, los cachés de los presentadores y colaboradores o los contratos con las productoras. El perjuicio parece claro, ya que en el entorno mercantil donde desarrolla la actividad la entidad pública, este tipo de informaciones tienen habitualmente un carácter confidencial.

En alguna ocasión, el órgano de garantía ha concretado expresamente las razones por las cuales el acceso a la información referida a las actividades empresariales de RTVE no suponía un perjuicio a sus intereses económicos.

Así, con relación a una solicitud de información en la que se pedía el coste de la producción externalizada, el CTBG consideró que debía facilitarse dicha información, sosteniendo que el acceso a los costes de cada programa de televisión producido para RTVE no vulneraba los intereses económicos de la empresa pública ya que no tiene que competir con otras televisiones privadas para conseguir más audiencia, para, a su vez, conseguir más ingresos<sup>419</sup>.

En cambio, parece que el CTBG se muestra más sensible a la hora de apreciar la concurrencia del límite de los intereses económicos y comerciales con relación a las empresas públicas que reciben ingresos de mercado como es, por ejemplo, el caso de RENFE. Así ha ocurrido a propósito de diversas peticiones de información referidas a los

---

productos y rentas de su patrimonio [artículo 2.1.f)]; las aportaciones voluntarias, subvenciones, herencias, legados y donaciones [artículo 2.1.g)]; los ingresos procedentes de las operaciones de crédito que concierten, dentro de los límites establecidos en el artículo 31 de la Ley 17/2006, de 5 de junio [artículo 2.1.h)]; y cualesquiera otros de derecho público o de derecho privado que les puedan ser atribuidos por cualquiera de los modos establecidos en el ordenamiento jurídico [artículo 2.1.i)].

Sobre la financiación de RTVE, puede verse BLASCO DELGADO, Carolina, “Parafiscalidad como alternativa de financiación de los servicios públicos. El ejemplo de la aportación de los operadores de telecomunicaciones para financiar RTVE”, en MATA SIERRA, María Teresa (Dir.), *Alternativas de financiación en época de crisis*, Lex Nova, Valladolid, 2014, especialmente, pp. 107 y ss, y PIÑA GARRIDO, Lilo, “Sobre los polémicos tributos para la financiación de RTVE”, *Crónica Tributaria*, número 7, 2013, pp. 25 y ss.

<sup>419</sup> Resolución CTBG 526/2019, de 22 de octubre de 2019.

retrasos en los horarios de las diferentes conexiones ferroviarias. En estos supuestos, el CTBG ha entendido que la divulgación de este tipo de informaciones incidía en la competitividad de la empresa, del tal modo que no procedería conceder el acceso<sup>420</sup>.

Como se observa, para apreciar el daño que la divulgación de la información produce se hace un especial hincapié en el hecho de que la empresa pública actúa en régimen de competencia con otros posibles prestadores del servicio<sup>421</sup>.

La existencia de empresas privadas que prestan servicios similares parece ser un elemento significativo en la ponderación entre los diferentes intereses en juego. Así, viene a decir el CTBG que la divulgación de la información sobre la puntualidad o retrasos de los trenes produce una percepción negativa en el público que podría conducir a que los viajeros optasen para sus desplazamientos por otros medios de transporte diferentes al ferrocarril, como el avión, el autobús o, incluso, el coche particular<sup>422</sup>. En la actualidad, la existencia de competencia en el propio transporte por ferrocarril refuerza aún más el argumento del CTBG.

Siguiendo este mismo criterio –la existencia o no de competencia real con otras empresas privadas– el CTBG ha considerado que el acceso al listado de indemnizaciones por defecto en las notificaciones de Correos no afecta a los intereses económicos y comerciales de la sociedad estatal, precisamente, porque carece de competidores reales ya que “tiene asignado en exclusiva” la prestación del servicio postal universal<sup>423</sup>.

A primera vista, la existencia de empresas competidoras con la sociedad mercantil pública parece un criterio sustancial que el CTBG tiene en cuenta a la hora de realizar la necesaria ponderación entre los intereses en conflicto. Pero es necesario hacer una ulterior matización. En la ponderación que efectúa el CTBG no influye únicamente la existencia de un mercado competitivo entre las empresas públicas y privadas, sino que este criterio se complementa con la presencia o no de una financiación íntegramente pública de la sociedad mercantil. RTVE nos aporta un ejemplo claro.

---

<sup>420</sup> Resolución CTBG 626/2018, de 22 de enero de 2019, entre otras Resoluciones ya citadas.

<sup>421</sup> Entre otras, Resolución CTBG 42/2018, de 23 de abril de 2018.

<sup>422</sup> Resolución CTBG 39/2016, de 14 de abril de 2016.

<sup>423</sup> Resolución CTBG 642/2019, de 2 de diciembre de 2019, confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 3, de 4 de enero de 2021, procedimiento ordinario núm. 5/2020 (Ponente: Eduardo Ángel PERDIGUERO BAUTISTA)

La televisión pública desenvuelve su actividad en competencia con otras televisiones privadas, al igual que lo hace RENFE con relación a otros medios de transporte. La diferencia a la hora de apreciar los daños a los intereses económicos de las empresas públicas no es, pues, la existencia o no de otros competidores privados, sino los efectos que esa divulgación de información puede producir en la viabilidad de la empresa. Por decirlo gráficamente, la decisión de cambiar de un canal de televisión público a otro privado no afecta, en principio, a la financiación de RTVE, pero sí que tiene un impacto decisivo en las cuentas de la sociedad pública la elección de un viajero que, en vez de optar por RENFE, decide desplazarse por otro medio de transporte.

## **2. FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

### **2.1 La sujeción a la legislación de transparencia**

#### ***2.1.1 Las dudas suscitadas por la remisión del artículo 2.1.h) LTE a la “legislación en materia de fundaciones”***

La LTE, además de las empresas públicas, incluye dentro su ámbito de aplicación a las fundaciones del sector público “previstas en la legislación en materia de fundaciones”<sup>424</sup>.

En el ámbito estatal, esta remisión debe entenderse actualmente referida al artículo 128.1 LRJSP, al derogarse el artículo 44 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, precepto que, en el momento de aprobación de la LTE, definía las fundaciones del sector público estatal.

El artículo 128.1 LRJSP define las fundaciones del sector público estatal como aquellas “que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución”, o en las que “el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público institucional estatal con carácter permanente” o, finalmente, aquellas

---

<sup>424</sup> Dispone el artículo 2.1.h) LTE que “las disposiciones de este título se aplicarán a: (...) las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones”.

en las que “la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público institucional estatal”.

Se trata, pues, de aquellas fundaciones que son controladas por la Administración como consecuencia del origen público del capital o patrimonio de la entidad fundacional o por la participación mayoritaria de la Administración en el patronato.

Debemos tener en cuenta que el artículo 128.1 LRJSP carece de carácter básico y, por lo tanto, solo resulta de aplicación a las fundaciones del sector público estatal. De este modo, la remisión del artículo 2.1.h) LTE a “la legislación en materia de fundaciones” para determinar las fundaciones sujetas a la normativa de transparencia obliga a acudir no solo al artículo 128.1 LRJSP, sino también a la normativa propia de cada una de las Comunidades autónomas. Esta circunstancia provoca que, pese a que el artículo 2.1.h) LTE tiene un carácter básico, no contemos con un criterio uniforme para todo el territorio del Estado: la determinación del alcance del artículo 2.1.h) LTE depende, pues, de la definición de “fundación del sector público” que establezca cada legislador autonómico<sup>425</sup>.

La remisión a “la legislación en materia de fundaciones” también genera dudas acerca de la extensión de la transparencia a las fundaciones del sector público local, ya que ni la LRJSP ni las leyes autonómicas de fundaciones son aplicables a las constituidas por las entidades locales<sup>426</sup>. La Ley de Bases de Régimen Local no menciona a las fundaciones como entes instrumentales de las Administraciones locales, al igual que tampoco lo hace, con carácter general, la legislación autonómica<sup>427</sup>.

---

<sup>425</sup> Como ha puesto de relieve BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Ámbito subjetivo y objetivo...”, *op. cit.*, pp. 122-123. Sobre esta cuestión, FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ consideran que “no parece razonable que la delimitación del ámbito de aplicación de una ley básica quede a criterio de las propias Comunidades Autónomas” [FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2020, p. 129].

<sup>426</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Ámbito subjetivo y objetivo...”, *op. cit.*, p. 123.

<sup>427</sup> No lo hace, por ejemplo, la legislación catalana [Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril por el que aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña], aunque otras normas autonómicas de régimen local sí que mencionan a estas entidades [por ejemplo, el artículo 40 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía]. Sobre estas fundaciones locales, RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel, “Las fundaciones del sector público en Andalucía. En especial, las fundaciones públicas locales en la nueva Ley de Autonomía Local de Andalucía”, *Anuario de Derecho de Fundaciones*, número 1, 2010, pp. 309 y ss.

Ante este vacío normativo, en una interpretación acorde al espíritu de la transparencia, podemos considerar que las fundaciones vinculadas a la Administración local están incluidas en el ámbito de aplicación de la LTE, como de hecho lo están en la mayoría de las normas autonómicas de transparencia<sup>428</sup>. Así lo ha considerado el CTBG, que ha sostenido que el artículo 2.1.h) LTE se refiere a las fundaciones del sector público “sin especificar o matizar un ámbito territorial determinado”, lo que lleva al órgano de garantía a considerar, en virtud del principio interpretativo *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, que “el precepto se refiere tanto a las fundaciones de ámbito estatal como a las de ámbito autonómico y local”, que quedarían, en conjunto, comprendidas en el ámbito de aplicación de la LTE<sup>429</sup>.

Al margen de la legislación de transparencia se sitúan aquellas fundaciones que tienen un carácter sustancialmente privado<sup>430</sup>.

### ***2.1.2 La justificación de la transparencia de las fundaciones del sector público***

Al igual que las empresas públicas, las fundaciones del sector público son entidades formalmente privadas<sup>431</sup>.

---

<sup>428</sup> *Ad exemplum*, artículo 3.1.j) LT de Andalucía; artículo 4.1.i) LT de Aragón; artículo 2.1.b) LT de Asturias, entre otras normas autonómicas.

<sup>429</sup> Criterio Interpretativo CTBG 3/2019, de 20 de diciembre de 2019.

<sup>430</sup> No están sujetas a la legislación de transparencia, por ejemplo, la Fundación Museo Etnográfico del Oriente de Asturias, que tiene un carácter netamente privado [Resolución CTBG territorial 164/2018, de 10 de octubre de 2018], la Fundación Abogacía, creada por el Consejo General de la Abogacía Española [Resolución CTBG 200/2017, de 26 de junio de 2017], la Fundación Fusara, vinculada a la Iglesia Católica [Resolución CTBG territorial 17/2020, de 14 de abril de 2020], o la *Fundació de Restauració i Hostalatge*, entidad que gestiona la Escuela Superior de Hostelería de Barcelona [Resolución GAIP 807/2021, de 2 de septiembre de 2021].

<sup>431</sup> PIÑAR MAÑAS, José Luis, “¿Qué fundaciones? La constante adaptación de una institución camaleónica”, en GARCÍA RUBIO, María Paz; TRIGO GARCÍA, María Belén (Coords.), *Tendencias legislativas y tercer sector*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2005, p. 30.

La doctrina ha enfatizado que las fundaciones del sector público son fundaciones privadas, aunque estén constituidas por entidades públicas. Por ello, permanecen fuera del concepto de fundaciones del sector público las “llamadas fundaciones públicas [que] son entidades de Derecho público sometidas al Derecho administrativo como cualquier ente institucional con personificación jurídico pública” [PIÑAR MAÑAS, José Luis, “El Estado actual del modelo constitucional de fundaciones: revisión crítica”, en DE LORENZO GARCÍA, Rafael; PIÑAR MAÑAS, José Luis; PEÑALOSA ESTEBAN, Isabel (Dirs.), *Nuevo Tratado de Fundaciones*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 87 y 91]; como son, destacadamente, las fundaciones públicas sanitarias [MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización...*, *op. cit.*, p. 174], o “las fundaciones de Patrimonio Nacional y las públicas de servicios” [BLÁZQUEZ LIDOY, Alejandro, “Fundaciones del sector



Sin embargo, estas entidades, aunque adoptan una forma de personificación jurídico-privada, “no dejan de ser entes sustancialmente públicos”<sup>432</sup>.

De hecho, la jurisprudencia ha puesto de relieve la estrecha vinculación de las fundaciones del sector público con la Administración. En este sentido, el Tribunal Supremo ha considerado en alguna ocasión que la autonomía funcional de la que gozan las fundaciones públicas es únicamente operativa o instrumental<sup>433</sup>, de tal suerte que las fundaciones vienen a ser, en realidad, equivalentes a un simple órgano de la Administración<sup>434</sup>.

---

público tras su reforma por la Ley 40/2015: análisis de la legislación básica”, en DE LORENZO GARCÍA, Rafael; PIÑAR MAÑAS, José Luis; PEÑALOSA ESTEBAN, Isabel (Dirs.), *Nuevo Tratado de Fundaciones...*, *op. cit.*, p. 348]. Como resulta evidente, que las fundaciones públicas –auténticos entes de Derecho público– no integren el concepto de fundaciones del sector público no implica que no sean sujetos pasivos del derecho de acceso a la información. Como entidades de Derecho público están sujetas a la LTE en virtud del artículo 2.1.d) LTE. Sobre el acceso a la información en estas entidades puede verse la Resolución GAIP 229/2021, de 4 de marzo de 2021 (*Fundació Pública El Vilar*).

<sup>432</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, “El Derecho administrativo español en el actual...”, *op. cit.*, p. 218. En la misma línea, escribe ALLI TURILLAS que “si levantamos el velo de la institución (...) comprobamos que hay un patrimonio dotado por el ente público, desprendido relativamente del poder público —pues sigue sometido al control financiero-presupuestario del Estado—, gobernado por personas interpuestas pero dirigidas y dependientes del poder público, y para un fin «de interés general», concluyendo que “las fundaciones públicas son entes públicos, lo atípicos que se quieran, pero eso son” [ALLI TURILLAS, Juan-Cruz, “¿Son las «fundaciones» públicas verdaderas fundaciones?”, en ROVERSI MONACO, Fabio A; CAMMELLI, Marco; VANDELLI, Luciano (Coords.), *Forme private e interessi generali: quale ruolo per le fondazioni?. Atti del XVIII Congresso dell’Associazione Italo-Spagnola dei Professori di Diritto Amministrativo*, Bononia University Press, Bolonia, 2012, p. 357].

<sup>433</sup> STS de 22 de septiembre de 1995, [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Ponente: Antonio NABAL RECIO), FJ 5]. El origen de esta sentencia se encuentra en la negativa del Ayuntamiento de Málaga a abonar a una empresa privada los gastos de servicio de mantenimiento prestados en el Teatro Municipal, al no haber podido la fundación pública Teatro Municipal Miguel de Cervantes, vinculada con dicha Corporación, afrontar los mencionados pagos por falta de recursos. Así, la sentencia consideró que la personalidad y capacidad de esta fundación eran “sólo operativas o instrumentales, suponiendo nada más que una «autonomía funcional» (...) Y ello no es suficiente para relevar al Ayuntamiento de responsabilidad, aunque sólo sea subsidiaria, en las obligaciones contraídas por el Teatro para cumplimiento de fines municipales”.

<sup>434</sup> Afirma el Tribunal Supremo que “(...) esta Sala de apelación no comparte esta literalista interpretación que desconoce la verdadera naturaleza que liga a una Administración matriz con los entes institucionales que de él dependen (...) la personalidad de la fundación, por más que sea un instrumento útil de cara a facilitar una más ágil gestión no puede hacer perder de vista el carácter de simple órgano que en las relaciones internas tiene aquella” [STS de 9 de junio de 1988 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO) FJ 2)]. Las cursivas son nuestras. Esta sentencia tiene su origen en la denegación de una subvención a una fundación pública. Dicha denegación se fundamentaba en el incumplimiento de unos de los requisitos exigidos en las bases de la subvención, que exigía como condición ineludible para la concesión de la ayuda que la entidad solicitante facilitase “media pensión (comida) a los niños asistidos, con servicio de cocina propia”. Ocurría, pues, que la fundación elaboraba la comida en las cocinas del Ayuntamiento de Barcelona, de tal modo que, en principio, no se cumplía con el presupuesto de hecho que permitía la concesión de la ayuda, al no disponer de cocina propia. El Tribunal Supremo consideró que era necesario “alzar el velo de la personalidad jurídica para apreciar la auténtica relación que une al Ayuntamiento con las fundaciones públicas que de él dependen (...)”, de tal modo que

En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional que, con relación a la Fundación Teatro Lírico Nacional, afirmó que “si bien formalmente [es una] persona jurídico-privada, puede equipararse en realidad a un ente público con capital y fines también públicos que actúa en el tráfico jurídico utilizando sólo de manera instrumental la veste fundacional”, pero que actúa “materialmente como un organismo público bajo la dependencia directa de dos Administraciones”<sup>435</sup>.

Pese a naturaleza formalmente privada, las fundaciones del sector público tienen un indudable carácter público que justificaría por sí mismo la sujeción de estas entidades a las obligaciones de transparencia.

La aplicación de la transparencia a las fundaciones del sector público plantea, al menos a primera vista, menores dudas e inconvenientes que la sujeción de las empresas públicas a la LTE, ya que toda la lógica subyacente a la transparencia parece encajar con más facilidad en las fundaciones del sector público que en las sociedades mercantiles públicas, a tenor de las actividades que despliegan.

Así, dijimos que la transparencia en las empresas públicas se justifica, en último término, sobre el entendimiento de que su actividad supone el ejercicio de una actividad administrativa. De esta forma, se salva el principio rector que une inexorablemente la transparencia con el ejercicio de tareas públicas y que, de hecho, nos permite extender las obligaciones de transparencia no solo a los sujetos privados del sector público, sino también a las entidades privadas que prestan servicios públicos o ejercen funciones públicas.

---

no podía perderse de vista el carácter de simple órgano que tiene la Fundación en las relaciones internas con la Administración y, en consecuencia, podía afirmarse que “la cocina del Ayuntamiento es cocina del Patronato y de las demás organizaciones –personificadas o no– dependientes de aquél”. Sobre esta cuestión, CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, *Fundaciones y Administración pública*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 120-121.

<sup>435</sup> ATC 206/1999, de 28 de julio (Carles VIVER PI-SUNYER, Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS y Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS), que acuerda la inadmisión a trámite de un recurso de amparo. Los hechos que dan lugar a este auto son los siguientes. La recurrente en amparo trabajaba desde enero de 1996 como Directora General de la Fundación del Teatro Lírico en virtud de un contrato de alta dirección. En el mes de julio de ese mismo año, tras las elecciones generales de marzo de 1996 y el consiguiente cambio de Gobierno, el Secretario de Estado de Cultura solicitó a la recurrente que dimitiese de su puesto, al igual que hicieron varios de los patronos de la Fundación que habían sido nombrados por el anterior Gobierno. La recurrente interpuso demanda ante la jurisdicción laboral por despido lesivo de derechos fundamentales, argumentando que su remoción se había basado en motivos políticos o ideológicos.

En las fundaciones del sector público, la existencia de una actividad administrativa resulta más sencilla de apreciar. De un lado, como cualquier otra fundación, las fundaciones del sector público persiguen fines de interés general, a cuya consecución y servicio está orientada la propia Administración. De otro lado, como ha reconocido la jurisprudencia, estas entidades son, en realidad, un simple instrumento de actuación en manos de la Administración.

Esta relación de instrumentalidad que une la fundación del sector público con la Administración supone una clara diferencia entre estas fundaciones y las fundaciones puramente privadas. Las fundaciones privadas se constituyen con un patrimonio desvinculado de su fundador, esto es, los bienes con los que se dota a la fundación se independizan de su anterior titular, de modo que el fundador pierde tanto la titularidad de los bienes aportados como el control directo de los mismos<sup>436</sup>.

De este modo, una vez constituida, la fundación *privada* es, por definición, una entidad independiente de su fundador. En cambio, en las fundaciones del sector público no se produce esta desvinculación entre el fundador y el ente fundacional, ya que estas fundaciones dependen de forma constante, real y efectiva de la Administración<sup>437</sup>.

Así, si las fundaciones del sector público son un ente instrumental de la Administración a la que coadyuvan en la consecución de sus fines, parece razonable que estas entidades fundacionales se sometan al mismo régimen de transparencia que la propia Administración. Otra solución no se entendería, ya que se trata de entidades que, en última instancia, remiten su titularidad a la Administración y que además desarrollan actividades que entran dentro de los fines propios de la Administración<sup>438</sup>.

Sin embargo, la justificación de la transparencia en las fundaciones del sector público nos conduce a cuestionar la propia idoneidad de la utilización de esta figura por la

---

<sup>436</sup> PIÑAR MAÑAS, José Luis; REAL PÉREZ, Alicia, *Derecho de fundaciones y voluntad del fundador*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 29; ALLI TURILLAS, Juan-Cruz, *Fundaciones y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 438.

<sup>437</sup> SOCÍAS CAMACHO, Joana M, *Fundaciones del sector público: en especial, el ámbito sanitario*, Iustel, Madrid, 2006, p. 79.

<sup>438</sup> En este sentido, afirma el Tribunal Constitucional que "(...) la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho Privado, remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública (...)" [STC 14/1986, de 31 de marzo (Ponente: Francisco PERA VERDAGUER) FJ 8], sentencia ya citada.

Administración. La razón de ser de la fundación reside en permitir la participación de los particulares en fines de interés general. En estos casos, la personificación diferenciada sí que cobra todo su sentido, al servir la fundación a fines diferentes de los propios del fundador<sup>439</sup>. Circunstancia que no ocurre, desde luego, en la fundación del sector público. A diferencia de los particulares, la Administración no requiere de una fundación para cumplir fines de interés general. La Administración puede perseguir esos fines sin necesidad de contar con una entidad privada diferenciada, de modo que no parece justificado que se sirva de la figura de la fundación para cumplir fines de interés general<sup>440</sup>, planteamiento que ha generado para un sector doctrinal, serias dudas de constitucionalidad<sup>441</sup>.

De hecho, se ha apuntado por la doctrina que la posibilidad de que las personas jurídicas públicas puedan constituir fundaciones supone una cierta desnaturalización de la figura fundacional<sup>442</sup>.

En última instancia, parece que los problemas que suscita la utilización de la figura fundacional por la Administración se enmarcan en el fenómeno de la “huida del Derecho administrativo”<sup>443</sup>.

---

<sup>439</sup> VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios sanitarios*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 71.

<sup>440</sup> NAVAJAS REBOLLAR, Miguel, “Sobre el concepto de sector público: fundaciones del sector público y fundaciones privadas de las Administraciones públicas”, en PEDREIRA MENÉNDEZ, José (Dir), *La regulación de las entidades no lucrativas y el mecenazgo: cuestiones pendientes para una reforma*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 38; PIÑAR MAÑAS, José Luis, “Tercer sector, sector público y fundaciones”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián; TORNOS MAS, Joaquín (Coords.), *La enseñanza del derecho administrativo, tercer sector y fundaciones, rutas temáticas e itinerarios culturales. XIII Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Cedecs, Barcelona, 2002, p. 227.

<sup>441</sup> En este sentido, defiende MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ que, al margen de la iniciativa empresarial económica en régimen de mercado, no existiría “ningún principio ni exigencia constitucional que pueda, no ya exigir, sino tan sólo justificar o permitir que la Administración realice alguna de sus actividades como un *particular*, tomando la forma descentralizada de una persona jurídica privada societaria o fundacional y sometándose de forma general al Derecho privado”, de tal modo que “la ley no puede otorgar a las personas jurídico-públicas capacidad alguna para constituir fundaciones como instrumentos de descentralización administrativa (...)” [MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Fundaciones privadas del sector público: problemas de constitucionalidad”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián; TORNOS MAS, Joaquín (Coords.), *La enseñanza del derecho administrativo...*, *op. cit.*, especialmente, pp. 320-323.

<sup>442</sup> CAFFARENA LAPORTA, Jorge, “Comentario al artículo 6”, *Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales*, Escuela Libre – Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 50; PIÑAR MAÑAS, José Luis, “El derecho de fundación como derecho constitucional”, *Derecho privado y Constitución*, número 9, 1996, p. 170.

<sup>443</sup> PIÑAR MAÑAS, José Luis, “Fundaciones constituidas por entidades públicas: algunas cuestiones”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 97, 1998, p. 39; BERMEJO LATRE; José Luis; MIR PUIGPELAT, Oriol, “Algunas notas sobre las primeras experiencias en la regulación de las fundaciones de

Así las cosas, la sujeción de las fundaciones del sector público a la transparencia adquiere todo su sentido como una forma de impedir que el recurso de la Administración a personificaciones propias del Derecho privado suponga un obstáculo al derecho de los ciudadanos a conocer cómo se manejan los fondos públicos, bajo qué criterios actúan las instituciones y, en definitiva, cómo se toman las decisiones que les afectan. Se trata de evitar, por lo tanto, que la actuación de la Administración bajo formas privadas limite o dificulte la rendición de cuentas de los responsables públicos que es, sin duda, unas de las finalidades principales que persigue la LTE<sup>444</sup>.

## 2.2 El alcance del derecho de acceso

De forma similar a las empresas públicas, la LTE establece un régimen de transparencia para las fundaciones del sector público prácticamente asimilable al de la propia Administración: la sujeción de estas entidades a la transparencia alcanza a la totalidad de sus actividades. Así, la transparencia se extiende a toda aquella información que obre en poder de las fundaciones del sector público siempre que no se encuentre afectada por alguno de los límites al derecho de acceso.

La previsión de un régimen de transparencia equiparable entre las fundaciones del sector público y las empresas públicas nos permite remitirnos, en términos generales, a lo ya estudiado con relación a la extensión y alcance de la transparencia en las sociedades públicas.

Así, por ejemplo, en virtud del derecho de acceso que garantiza la LTE, los ciudadanos pueden acceder a la relación de puestos de trabajo de las fundaciones del sector público<sup>445</sup>;

---

iniciativa pública”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 104, 1999, p. 576; VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública...*, *op. cit.*, p. 57; BERMEJO VERA, José, “Las fundaciones privadas de iniciativa pública”, en SOSA WAGNER, Francisco (Dir.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI...*, *op. cit.*, p. 958; SOSA WAGNER, Francisco, “La fundación en el horizonte de las formas de gestión de los servicios públicos locales”, en SOSA WAGNER, Francisco (Dir.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI...*, *op. cit.*, p. 1931.

<sup>444</sup> Entre otras, Resolución CTBG 618/2018, de 10 de diciembre de 2018.

<sup>445</sup> Resolución CTPD de Andalucía 135/2021, de 13 de abril de 2021 (Fundación Progreso y Salud); Resolución CT de Castilla y León 118/2021 (Fundación General de la Universidad de León y de la Empresa).

la trayectoria y perfil profesional de los directivos<sup>446</sup>; las retribuciones del equipo directivo<sup>447</sup>; los gastos en desplazamientos y comidas efectuados por el Director general de una fundación<sup>448</sup>; la relación detallada del patrimonio de las fundaciones<sup>449</sup>, los presupuestos desglosados por partidas<sup>450</sup>, o las cuentas anuales e informes de auditoría de cuentas y fiscalización de estas entidades<sup>451</sup>.

Igualmente, la LTE ampara el derecho de los ciudadanos a acceder a la información referida a la actividad contractual que las fundaciones del sector público realicen con terceros<sup>452</sup>, así como los diversos gastos en que incurren estas entidades para el desarrollo de los fines de interés público que promueven y, en definitiva, cualquier información que obre en su poder vinculada de algún modo con la actividad que realizan.

A modo de ejemplo, la LTE permite conocer la información concerniente al contrato de atención al público formalizado entre una empresa privada y la Fundación Museo Picasso

---

<sup>446</sup> Resolución CTBG territorial 369/2018, de 4 de febrero de 2019; Resolución CTBG territorial 126/2017, de 19 de junio de 2017.

<sup>447</sup> Resolución GAIP 362/2018, de 28 de noviembre de 2018. Esta resolución tiene su origen en una solicitud de información dirigida, entre otras entidades, a la *Fundació Teatre Lliure – Teatre Públic de Barcelona*. Igualmente, la Resolución GAIP 209/2021, de 25 de febrero de 2021, concede el acceso a la retribución íntegra de los miembros del equipo directivo de la *Fundació Tecnocampus Mataró Maresme*, incluyendo los salarios base y los complementos fijos y variables. En el mismo sentido, Resolución GAIP 269/2016, de 4 de noviembre de 2016 (*Fundació Institut d'investigació sanitària Pere Virgili*) y Resolución GAIP 297/2016, de 17 de noviembre de 2016 (*Fundació Parc Taulí*).

<sup>448</sup> Resolución GAIP 317/2018, de 8 de noviembre de 2018 (*Mobile World Capital Foundation*).

Sobre el acceso a los gastos en desplazamientos en el ámbito de la Administración General del Estado, puede verse la Resolución CTBG 309/2018 de 16 de agosto de 2018, que concede el acceso a los viajes que se han realizado con cargo al Ministerio del Interior; la Resolución CTBG 499/2018, de 21 de noviembre de 2018, que reconoce el derecho del solicitante a acceder a los gastos por parte del Gobierno en hoteles, manutención y dietas desde el 2015; la Resolución CTBG 611/2019, de 26 de noviembre de 2019, que concede el acceso a los costes de los viajes realizados por el Ministro del Interior junio de 2018 y junio de 2019, o la Resolución CTBG 846/2019, de 24 de febrero de 2020, referida a los gastos en desplazamientos del Director-Gerente de Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

<sup>449</sup> Resolución CTBG 934/2020, de 7 de abril de 2021. La solicitud de información que da lugar a esta resolución tenía como propósito conocer el patrimonio de la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, el saldo de su capital y dónde se encuentra depositado.

<sup>450</sup> Resolución CT de Castilla y León 70/2020, de 30 de abril de 2020 (Fundación General de la Universidad de León y de la Empresa).

<sup>451</sup> Resolución CT de Galicia 108/2019, de 30 de octubre de 2019. Esta Resolución resuelve una reclamación contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud de información dirigida a la *Fundación Pública Galega Camilo José Cela*. Igualmente, Resolución GAIP 270/2017, de 9 de agosto de 2017 (*Fundació Auditori Palau de Congressos de Girona*).

<sup>452</sup> Sobre esta materia, Resolución CTBG 397/2016, de 25 de noviembre de 2016 (Fundación de los Ferrocarriles Españoles); Resolución CTBG 428/2017, de 12 de diciembre de 2017 (Fundación Pública Escuela de Organización Industrial); Resolución CTBG territorial 15/2018, de 20 de septiembre de 2018 (Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid) o Acuerdo CRAIP de Baleares 11/14760/17, de 10 de noviembre de 2018 (*Fundació Teatre Principal de Palma*).

de Barcelona<sup>453</sup>; el listado de los encargos, encomiendas, contratos e investigaciones que se han hecho a través de la Fundación Universidad de Oviedo<sup>454</sup>; la relación completa de pagos a medios de comunicación, profesionales de la comunicación o empresas relacionadas con el sector referentes a contratos, publicidad, convenios y suscripciones realizadas por la Fundación Leonesa para el Desarrollo Económico, la Formación y el Empleo (FULDEFE)<sup>455</sup>; las cantidades abonadas por la Fundación *Visit València* a la empresa externa que gestiona las máquinas expendedoras de venta automática de *València Tourist Card*<sup>456</sup>; o, en definitiva, la copia de un informe de la Comisión Intersectorial por el que se aprueba una plaza residencial en la Casa Hogar de la Fundación Pública Andaluza para la Integración Social de Personas con Enfermedad Mental (FEISAM)<sup>457</sup>.

Por otro lado, la información que se solicita a las fundaciones del sector público podrá estar afectada por alguno de los límites al derecho de acceso, entre ellos, el relativo a los intereses económicos y comerciales.

Así ha ocurrido, por ejemplo, con una petición de información dirigida a la Fundación Teatro Real, en la que se solicitaba el acceso, entre otras cosas, al convenio de colaboración Fundación Teatro Real con el *National Centre for the Performing Arts* (NCPA) de Pekín.

En este caso, el CTBG consideró que la información solicitada afectaba a los intereses económicos de la Fundación Teatro Real. Así, se argumentó que la programación artística del Teatro Real sobre la que desarrolla su estrategia comercial se realiza, al menos en parte, a través de alianzas con otras entidades que se plasman en documentos como el

---

<sup>453</sup> Resolución GAIP 539/2019, de 27 de diciembre de 2019. En este caso, la reclamación presentada ante la GAIP finaliza mediante un acuerdo de mediación entre el solicitante y la empresa privada que prestaba el servicio de atención al cliente a la Fundación pública. En virtud de este acuerdo de mediación, se conviene facilitar copia de todo el expediente de contratación salvo la parte que se había declarado como confidencial en el procedimiento de contratación, que será accesible por el solicitante, pero de la que no podría obtener copia.

<sup>454</sup> Resolución CTBG territorial 176/2020, de 9 de julio de 2020. Esta resolución ha sido impugnada por la Fundación Universidad de Oviedo encontrándose el recurso pendiente de resolución.

<sup>455</sup> Resolución CT de Castilla y León 168/2018, de 28 de septiembre de 2018.

<sup>456</sup> Resolución CT de Valencia 109/2020, de 25 de septiembre de 2020.

<sup>457</sup> Resolución CTPD de Andalucía 63/2020, de 26 de febrero de 2020.

solicitado, de tal modo que la información requerida constituía información estratégica vinculada al desarrollo de la actividad comercial de la Fundación.

Sin embargo, lo especialmente relevante que determina la apreciación del límite relativo a los intereses económicos y comerciales es que la Fundación Teatro Real obtiene sus resultados económicos en función de su estrategia artística y, por tanto, comercial, en competencia con otras entidades de naturaleza privada, de suerte que el conocimiento público de la información requerida puede afectar a la viabilidad económica de la entidad. Así, considera el CTBG que el acceso al convenio requerido podría afectar a la propia sostenibilidad y viabilidad económica de la Fundación “al conocerse de forma anticipada datos relevantes para el aporte en concepto de patrocinio en el que el Teatro Real fundamenta buena parte de su presupuesto”<sup>458</sup>.

De esta forma, al igual que con relación a las empresas públicas, el modo de financiación de las fundaciones del sector público parece ser un criterio relevante a la hora de apreciar el límite de los intereses económicos y comerciales.

---

<sup>458</sup> Resolución CTBG 303/2019, de 15 de julio de 2019.



## Capítulo Tercero

### El acceso a la información de las Corporaciones de derecho público y de las Federaciones Deportivas

#### 1. LA SUJECCIÓN DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO A LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA

El artículo 2.1 LTE, al establecer el ámbito subjetivo de aplicación de la LTE, recoge un conjunto amplio y heterogéneo de sujetos, algunos de ellos, de base privada. Entre estos sujetos privados se encuentran las corporaciones de derecho público<sup>459</sup>.

Nos encontramos ante una serie de organizaciones de base privada que se constituyen por la unión de personas con actividades comunes para la defensa de sus propios intereses en régimen de autoadministración, a las que la Ley atribuye el ejercicio de determinadas funciones públicas de carácter administrativo<sup>460</sup>.

En efecto, estas organizaciones ejercen funciones públicas o de relevancia jurídico-pública<sup>461</sup>, pero ni pertenecen al sector público ni son, en sentido estricto, Administraciones públicas<sup>462</sup>.

De este modo, estas entidades de base privada, al margen de sus actividades propias, llevan a cabo auténticas funciones públicas que, de no ser desarrolladas por ellas, habrían de ser necesariamente gestionadas por la propia Administración<sup>463</sup>. Ejercen, por lo tanto, un poder público similar al que es propio y característico de las Administraciones públicas<sup>464</sup>.

---

<sup>459</sup> Dispone el artículo 2.1.e) LTE que “las disposiciones de este título se aplicarán: (...) a las corporaciones de derecho público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho administrativo”.

<sup>460</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 421.

<sup>461</sup> STSJ de Canarias de 31 de mayo de 2019 [(Sala de lo Social, Sección 1ª), recurso de suplicación núm. 443/2018 (Ponente: Eduardo RAMOS REAL) FJ 3].

<sup>462</sup> REBOLLO PUIG, Manuel; BUENO ARMILLO, Antonio, “Derecho administrativo y Administración pública”, en REBOLLO PUIG, Manuel; VERA JURADO, Diego J (Dirs.) *Derecho administrativo. Tomo I Conceptos fundamentales...* *op. cit.*, p. 49.

<sup>463</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso...*, *op. cit.*, p. 433.

<sup>464</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Naturaleza de las corporaciones públicas profesionales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 39, 1983, p. 607.

Así, las corporaciones de derecho público son organizaciones de base privada, creadas o reconocidas por el poder público<sup>465</sup>, cuya finalidad principal es la defensa de intereses privados, aunque comunes a los miembros de un determinado sector económico o profesional, sin que sea óbice para que desempeñen también funciones públicas atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración íntimamente relacionadas con los fines corporativos que representan<sup>466</sup>.

Como ya se ha puesto de relieve, las corporaciones de derecho público presentan una naturaleza mixta o una caracterización múltiple<sup>467</sup>. De un lado, estas entidades ejercen verdaderas funciones públicas. Por otro lado, una importante parte de su actividad se dirige a la defensa de los intereses de sus miembros colectivamente considerados, es decir, no a la defensa de los intereses individuales de cada miembro, sino los propios de la colectividad de la que forman parte.

Cuando las corporaciones desarrollan funciones públicas, actúan como agentes o delegados de la Administración, sometiendo su actuación al Derecho administrativo<sup>468</sup>.

En cambio, las corporaciones se sujetan al Derecho privado cuando desarrollan actividades relacionadas con sus fines corporativos. En estos casos, las corporaciones no actúan como poder público, sino como organización en defensa de los intereses de sus miembros<sup>469</sup>. De hecho, la salvaguarda de los intereses corporativos que representan

---

<sup>465</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, “Corporación”, en PELLISÉ PRATS, Buenaventura (Dir.), *Nueva enciclopedia jurídica*, Francisco Seix, Barcelona, 1952, p. 754; COSCULLUELA MONTANER, Luis, “Nuevas tendencias en la regulación de las corporaciones de derecho público en el Derecho español”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental...*, *op. cit.*, p. 351; FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 629.

<sup>466</sup> En este sentido, entre otras sentencias, STSJ de Andalucía de 9 de enero de 2020 [(Sala de lo Social, Sección 1ª), recurso de suplicación núm. 819/2019 (Ponente: Francisco José VILLAR DEL MORAL), FJ 3].

<sup>467</sup> MORELL OCAÑA, Luis, “El «criterium» de la Administración pública y el Derecho administrativo contemporáneos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 29, 1981, p. 267.

<sup>468</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, p. 125.

<sup>469</sup> En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de octubre de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1209/2001 (Ponente: Concepción Mónica MONTERO ELENA), FJ 2], sostiene con relación a los Colegios Profesionales, pero extrapolable en general a las corporaciones que “los Colegios Oficiales actúan como Administración pública, y como entes privados; en el primer caso se le reconocen las potestades propias de tal Administración, en el segundo actúa como mero particular y en condiciones de igualdad con los restantes sujetos de Derecho”.

ocasiona que, en determinados supuestos, las corporaciones lleguen, incluso, a enfrentarse a la propia Administración<sup>470</sup>.

La LTE tiene en consideración la naturaleza mixta de estas entidades al regular su ámbito de aplicación, cuando dispone que únicamente están sometidas a la norma con relación a las actividades que realicen con sujeción al Derecho administrativo<sup>471</sup>.

En este contexto, deben considerarse por actividades sujetas a Derecho administrativo aquellas cuyo conocimiento corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, entendiéndose por tales, tanto los actos relativos a la organización y funcionamiento de estas entidades como al ejercicio de las funciones públicas que desarrollan<sup>472</sup>.

De hecho, la LJCA establece que dicho orden jurisdiccional conoce de los actos y disposiciones de las corporaciones de derecho público adoptados en el ejercicio de funciones públicas<sup>473</sup>.

De esta forma, las corporaciones de derecho público están sujetas un régimen de transparencia de menor intensidad que el establecido para la Administración. Así, el legislador ha previsto una sujeción restringida de estas entidades a la LTE, circunscribiendo su aplicabilidad únicamente a las actividades que se rigen por el Derecho administrativo. Las obligaciones de transparencia de las corporaciones de derecho público se limitan, pues, a su faceta o dimensión pública, permaneciendo fuera del alcance de la LTE el resto de las actividades privadas que desempeñan.

La LTE sigue así el criterio en virtud del cual el sometimiento de los sujetos privados a la transparencia se limita a su participación en el ejercicio de tareas públicas.

---

<sup>470</sup> SALA ARQUER, José Manuel, “Las corporaciones de derecho público”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (Dir.), *La Administración pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, p. 583; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración...*, *op. cit.*, p. 125.

<sup>471</sup> En este sentido, afirma el CTBG que las actividades sujetas al Derecho administrativo son “el presupuesto de hecho que ha previsto el legislador básico estatal para la efectiva aplicación a las entidades corporativas de la LTE” [Resolución CTBG territorial 208/2020, de 26 de agosto de 2020, entre otras].

<sup>472</sup> Resolución CTBG 399/2015, de 25 de noviembre de 2015, entre otras.

<sup>473</sup> Artículo 2.c) LJCA.

A continuación, examinamos de manera particular el derecho de acceso a la información en poder de los Colegios Profesionales, las Comunidades de Regantes, las Cofradías de Pescadores y las Cámaras de Comercio.

Igualmente, la similitud de las Federaciones Deportivas con las corporaciones de derecho público justifica que estudiemos sus obligaciones de transparencia en este mismo capítulo.

## 1.1 Colegios Profesionales

### 1.1.1 *La sujeción a la legislación de transparencia*

Los Colegios Profesionales, como entidades que regulan el ejercicio de algunas profesiones, tienen una larga tradición en nuestro Derecho. El origen histórico de estas entidades parece situarse en la Edad Media, en la que ya existían distintas corporaciones o gremios dedicados a la defensa y regulación de las distintas profesiones<sup>474</sup>.

La Ley de Colegios Profesionales configura a estas entidades como corporaciones de derecho público<sup>475</sup>. En efecto, los Colegios Profesionales se caracterizan por ser entidades de base privada que dirigen sus actividades no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, para cuya satisfacción bastaría la constitución de una mera asociación, sino que

---

<sup>474</sup> JORDANA DE POZAS, Luis, “Ensayo sobre las entidades públicas, representativas y profesionales en el Derecho administrativo español”, *Estudios de administración local y general*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, p. 247. Por ejemplo, uno de los primeros Colegios de Abogados en España fue el de Valladolid, constituido el 19 de marzo de 1592, fecha en la que fueron confirmadas y aprobadas las Ordenanzas de la Hermandad y Cofradía de los Abogados de Valladolid, [TORREMOCHA HERNÁNDEZ, Margarita, “Las actividades benéfico-asistenciales del Colegio de Abogados de Valladolid en el Antiguo Régimen”, *Investigaciones históricas: época moderna y contemporánea*, número 16, 1996, p. 61].

<sup>475</sup> El artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, LCP), establece que “los Colegios Profesionales son corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”. El Tribunal Constitucional ha sostenido que los Colegios Profesionales constituyen una típica especie de corporación de derecho público, afirmando que “puede considerarse, como algún relevante sector doctrinal dice, que son corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad que en gran parte es privada, aunque tengan atribuidas por la ley o delegadas algunas funciones públicas” [STC 123/1987, de 15 de mayo (Ponente: Luis Díez-PICAZO PONCE DE LEÓN) FJ 3]. Esta sentencia resuelve un recurso de amparo en el que se impugnaban varios preceptos del Real Decreto 2090/1982, de 24 de julio, por el que se aprobó el Estatuto General de la Abogacía, hoy derogado. En el mismo sentido, entre otras, STC 3/2013, de 17 de enero (Ponente: Encarnación ROCA TRÍAS) FJ 5.

tienen atribuidas también el ejercicio de determinadas funciones públicas<sup>476</sup>. Precisamente, por no tratarse de una mera asociación privada, su nacimiento no se fundamenta en un simple pacto entre sus socios, sino que necesita de la intervención del Estado mediante un acto de imperio<sup>477</sup>.

Así, los Colegios Profesionales son entidades de base privada, constituidas por un grupo de personas asociadas en atención a una finalidad común, fundamentalmente, la defensa de sus intereses profesionales<sup>478</sup>. Junto con la defensa de los intereses corporativos, el ejercicio de funciones públicas –propias de la Administración– constituye un elemento crucial en la definición de estas entidades. Los Colegios Profesionales asumen, entre otras funciones públicas, la ordenación del ejercicio profesional, el control del cumplimiento de las normas deontológicas, el ejercicio de la potestad sancionadora o la defensa de los derechos e intereses de consumidores y usuarios<sup>479</sup>.

La jurisprudencia considera que los Colegios Profesionales tienen una naturaleza mixta o bifronte, en la medida en que realizan una actividad predominantemente privada teniendo al mismo tiempo atribuidas o delegadas el ejercicio de algunas funciones públicas<sup>480</sup>.

---

<sup>476</sup> En este sentido, sostiene el Tribunal Constitucional que los Colegios Profesionales están dirigidos “no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la exped. del título habilitante” [STC 89/1989, de 11 de mayo (Ponente: Carlos DE LA VEGA BENAYAS) FJ 5]. Esta sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 3 de la LCP, finalmente declarado por Tribunal Constitucional como conforme a la Constitución.

<sup>477</sup> En este sentido, afirma el Tribunal Constitucional que los Colegios no son asociaciones “por lo que ni existe un derecho de los ciudadanos a crear o a que los poderes públicos creen Colegios Profesionales, ni a éstos les es aplicable el régimen propio de las asociaciones”, entre otras [STC 76/2003, de 23 de abril (Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS) FJ 6]. La cuestión sobre la que versa la sentencia es la reclamación por impago de cuotas colegiales, alegando el demandante de amparo vulneración de la libertad de asociación en su vertiente negativa, así como el principio de igualdad y no discriminación.

<sup>478</sup> STS de 13 de marzo de 1987 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: Francisco Javier DELGADO BARRIO) FJ 2]. Los hechos que dan lugar a esta sentencia es la impugnación de varios Acuerdos de la Junta General del Colegio de Arquitectos de Cataluña relativos a la fijación de cuotas de sostenimiento de las cargas colegiales del año 1983.

<sup>479</sup> STC 89/1989, de 11 de mayo (Ponente: Carlos DE LA VEGA BENAYAS) FJ 5, ya citada.

<sup>480</sup> STS de 3 de mayo de 2006 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 9699/2003 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA), FJ 1]. Los hechos que dan lugar a esta sentencia son la impugnación por parte del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Valencia del Acuerdo de la Asamblea General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos del año 2000 por el que se aprobaban las cuentas correspondientes al ejercicio del año anterior. En el mismo sentido, Resolución CTBG territorial 15/2016, de 5 de mayo de 2016, Resolución CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016 y Resolución CTBG 105/2016 de 8 de septiembre de 2016, entre otras muchas.

Así, los Colegios Profesionales cuando ejercen las funciones públicas que tienen encomendadas, participan de la naturaleza de la Administración<sup>481</sup>, pero no son, *stricto sensu*, Administraciones públicas. No puede desconocerse que, mientras que la Administración pública por mandato constitucional está siempre orientada a la consecución del interés general, los Colegios Profesionales defienden, en función de la actividad que realicen, intereses públicos y privados<sup>482</sup>.

La configuración de los Colegios Profesionales como Administración *secundum quid*, exige necesariamente analizar en cada caso concreto si la actuación colegial se realiza en el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas o delegadas o, por el contrario, se lleva a cabo en defensa de los intereses corporativos. Cuando los Colegios ejercen funciones públicas sus actos están sujetos al Derecho administrativo, siendo revisados, en su caso, por la jurisdicción contencioso-administrativa. En el resto de los supuestos, esto es, cuando los Colegios no actúan como Administración, la actividad colegial se somete al Derecho privado<sup>483</sup>.

El doble carácter público y privado de los Colegios Profesionales justifica que el régimen de transparencia de estos entes no resulte tan intenso como el establecido para la

---

<sup>481</sup> Así lo sostiene la la STC 20/1988, de 18 de febrero (Ponente: Jesús LEGUINA VILLA) FJ 4, que afirma que los “Colegios en su condición de Corporaciones públicas (...) participan de la naturaleza de las demás Administraciones públicas”. Esta sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Generalitat de Cataluña contra un precepto de la Ley 12/1984, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. En el mismo sentido se pronuncia la STC 87/1989, de 11 de mayo (Ponente: Fernando GARCÍA-MON GONZÁLEZ-REGUERAL) FJ 2, que establece “que si bien es cierto que el carácter de Corporaciones Públicas que la Ley reconoce a los Colegios Profesionales no oscurece la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales, también lo es que la dimensión pública de los entes colegiales les equipara a las Administraciones Públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación quede limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios”. Esta sentencia resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio, que modificaba determinados artículos del Reglamento Notarial.

<sup>482</sup> En este sentido, entre otras, STSJ de La Rioja de 19 de julio de 2002 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso contencioso-administrativo núm. 386/2001 (Ponente: Ignacio BARRIOBERO MARTÍNEZ), FJ 3]. La cuestión que se suscita en la sentencia es la siguiente. El Colegio de Procuradores de la Rioja adquirió para su sede un inmueble, estando sujeta dicha compra al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados del ejercicio de 1997, considerando la entidad colegial que se encontraba exento del mismo.

<sup>483</sup> STS de 3 de mayo de 2006 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 9699/2003 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA), FJ 1]. Los hechos que dan lugar esta sentencia es la impugnación por parte del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Valencia del Acuerdo de la Asamblea General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos del año 2000 por el que se aprobaban las cuentas correspondientes al ejercicio del año anterior. En el mismo sentido, entre otras, STS de 19 de diciembre de 1989 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: José Ignacio JIMÉNEZ HERNÁNDEZ), FJ 1].

Administración, de tal modo que los Colegios se someten a la LTE únicamente con relación a las actividades que desarrollan con sujeción al Derecho administrativo<sup>484</sup>.

Con carácter general, están sujetos a Derecho administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas o delegadas<sup>485</sup>. Veámoslo con mayor detenimiento.

### **1.1.2 *El alcance del derecho de acceso***

#### **1.1.2.1 La estructura interna**

Con relación a la organización y funcionamiento de los Colegios Profesionales, el derecho de acceso permite que cualquier ciudadano –sin necesidad de estar colegiado– pueda conocer toda aquella información relativa al régimen jurídico de sus órganos colegiados<sup>486</sup>.

Así, tienen el carácter de información públicas todos aquellos datos referidos a la estructura organizativa del Colegio Profesional que refleje el organigrama de la entidad, identificando los responsables de los diferentes órganos del Colegio, junto con su perfil y trayectoria profesional<sup>487</sup>. Igualmente, la LTE permite acceder al listado de empleados –nombre, apellidos y función que realizan– de un Colegio Profesional<sup>488</sup>.

---

<sup>484</sup> Resolución CTBG 15/2016, de 5 de mayo de 2016; Resolución CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016; Resolución CTPD de Andalucía 31/2016, de 1 de junio de 2016 o Resolución CT de Aragón 9/2017, de 2 de mayo de 2017, entre otras.

<sup>485</sup> Entre otras, Resolución CTBG territorial 263/2018, de 29 de noviembre de 2018.

<sup>486</sup> Resolución CTBG territorial 136/2016, de 4 de noviembre de 2016.

<sup>487</sup> Resolución CTBG territorial 136/2016, de 4 de noviembre de 2016; Resolución CTPD de Andalucía 31/2016, de 1 de junio de 2016, entre otras.

<sup>488</sup> Resolución CTBG territorial 819/2019, de 4 de junio de 2020. Como recoge el CTBG no cabe alegar en estos casos la presencia de datos personales como límite al derecho de acceso, al considerarse “de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.2 LTE que prevé el acceso a la información que contenga datos meramente identificativos –como sería el caso que ahora nos ocupa– relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.

### 1.1.2.2 Las actas de los órganos colegiados

La transparencia abarca también las decisiones que adoptan los órganos de los Colegios Profesionales en el ejercicio de las funciones públicas que tienen delegadas. Para conocer estas decisiones resulta necesario, en algunos supuestos, acceder a las actas de los órganos colegiados de la entidad.

Al tratarse de entidades de base privada, las actas de los órganos de los Colegios Profesionales tienen en, principio, la misma naturaleza privada. Pero es razonable que constituyan información pública aquellas actas que recojan documentalmente las reuniones o asambleas de los órganos colegiales en las que se aborden cuestiones intrínsecamente conexas con el ejercicio de las funciones públicas encomendadas. Así, por ejemplo, tiene naturaleza pública el acta de la Junta de Gobierno de un Colegio de Abogados en la que se aprueba el alta de colegiación de un letrado<sup>489</sup> o el acta de la Junta Directiva de un Colegio de Médicos que acuerda por unanimidad la expulsión de un colegiado<sup>490</sup>. En cambio, no constituye información pública el acta o el orden del día de una reunión del Consejo Rector de un Colegio Profesional que versa sobre homenajes o condecoraciones, al tratarse de cuestiones privativas que no guardan relación con el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas las entidades colegiales<sup>491</sup>.

---

<sup>489</sup> Resolución CT de Castilla y León 217/2018, de 10 de diciembre de 2018; Resolución CT de Castilla y León 125/2019, de 5 de julio de 2019; Resolución CT de Castilla y León 126/2019, de 5 de julio de 2019; Resolución CT de Castilla y León 38/2020, de 7 de abril de 2020, entre otras muchas.

<sup>490</sup> Resolución CTPD de Andalucía 127/2020, de 8 de abril de 2020. Esta resolución tiene su origen en una solicitud de información dirigida al Colegio Oficial de Médicos de Cádiz por la que se pedía copia del acta de la Junta Directiva en la que se acordó su expulsión de la entidad colegial. El citado Colegio Profesional, en vez de entregar la información solicitada –el acta de la Junta Directiva– facilitó únicamente un certificado expedido por el secretario que versaba en exclusiva sobre el concreto punto del acta que trataba la expulsión de la colegiada que solicitó la información. Disconforme con esta respuesta, se planteó reclamación ante el órgano de garantía argumentando que el certificado no le permitía “valorar el orden del día, el nombre de todos los asistentes al pleno de la Junta Directiva, el nombre de todos los firmantes de la expulsión (...), o el nombre de todos los médicos que se abstuvieron (...)”. El CTPD de Andalucía estimó la reclamación y obligó al Colegio de Médicos a entregar copia de aquella parte del acta que contenga datos referentes a la expulsión del Colegio de la solicitante junto con el orden del día –previa disociación de los datos de terceros que eventualmente pueda contener– así como la relación de los asistentes al pleno de la Junta Directiva. El Colegio de Médicos recurrió la Resolución del CTPD de Andalucía. La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 7 de Sevilla, de 18 de mayo de 2021, procedimiento ordinario núm. 193/2020 (Ponente: Nuria MARÍN ÁLVAREZ), desestimó el recurso y confirmó la citada resolución.

<sup>491</sup> Resolución CTBG 910/2019, de 18 de marzo de 2020.



Así pues, cuando tengan naturaleza pública, cualquier ciudadano, sin necesidad de ostentar la condición de miembro del Colegio Profesional, puede acceder a dichas actas<sup>492</sup>.

Cabe cuestionarse si el derecho de acceso brinda la posibilidad, no ya de acceder al acta que contiene el acuerdo aprobado por el Colegio Profesional, sino también a las deliberaciones mantenidas por los colegiados en la reunión o asamblea que documenta el acta en cuestión.

La diferencia es sustancial. En principio, nada debe objetarse al conocimiento público de un acuerdo adoptado por un Colegio Profesional en el ejercicio de funciones públicas. Sin embargo, el acceso a las opiniones, apreciaciones o manifestaciones de los colegiados, documentadas en las actas, puede afectar al proceso de toma de decisiones de la entidad colegial.

Esta cuestión es similar a la problemática planteada con relación a las actas de los Consejos de Administración de las empresas públicas de tal modo que, con carácter general, nos remitimos a las consideraciones allí analizadas<sup>493</sup>.

En síntesis, igual a lo sostenido con relación a las sociedades públicas, el conocimiento público de las deliberaciones de los colegiados y, especialmente, el sentido de su voto, puede afectar al proceso de toma de decisiones del Colegio Profesional, al no salvaguardarse la necesaria confidencialidad inherente a los procesos deliberativos<sup>494</sup>.

Por otra parte, desde la óptica de la transparencia, lo realmente determinante es el conocimiento del acuerdo adoptado por los Colegios Profesionales que consta en el acta. El control ciudadano sobre la actuación pública del Colegio Profesional se satisface, en realidad, con el conocimiento de dicho acuerdo y no con el acceso al proceso deliberativo previo a la decisión que finalmente se adopte.

---

<sup>492</sup> Resolución CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016; Resolución CTBG territorial 72/2016, de 3 de junio de 2016; Resolución CTBG territorial 73/2017, de 26 de mayo de 2017; Resolución CTBG 568/2020, de 30 de noviembre de 2020, entre otras.

<sup>493</sup> Capítulo tercero, epígrafe 1.2.4.

<sup>494</sup> En este sentido, el CTBG ha sostenido que facilitar el acceso a las deliberaciones perjudica la confidencialidad en el proceso de toma de decisiones [Resolución CTBG 851/2019, de 19 de febrero de 2020 (Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos), entre otras]

Así, en virtud del derecho de acceso, cabe acceder a las actas de los Colegios Profesionales que documenten asuntos o materias conexas con el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas, previa eliminación de los datos de carácter personal relativos a la identificación de las personas físicas que, figurando en las actas, no formen parte de los órganos de gobierno del Colegio Profesional, así como de las deliberaciones mantenidas por los colegiados, resguardando así del conocimiento público, las opiniones que, a título personal, hayan podido manifestar en el proceso decisorio<sup>495</sup>.

En aquellos casos en que en una misma reunión o asamblea los órganos colegiales se discutan asuntos de diversa naturaleza, tanto pública como privada, el acceso a las actas debe limitarse exclusivamente a aquella información correspondiente a las actividades colegiales sujetas a Derecho administrativo, o sea, las referidas al ejercicio de las funciones públicas que tienen delegadas como, por ejemplo, el ejercicio de la potestad disciplinaria de la que gozan los Colegios Profesionales o la convocatoria de elecciones<sup>496</sup>. Así, el acceso a la información que afecta a la actividad privada del Colegio Profesional queda vetado<sup>497</sup>, debiendo entregarse la información de tal manera que se permita asegurar la confidencialidad de los datos no afectos a la esfera pública del Colegio<sup>498</sup>.

De este modo, resulta palmario que la ciudadanía tiene derecho a acceder a la información relativa a las funciones administrativas desarrolladas por los Colegios Profesionales, no pudiendo la entidad colegial negar sin más el acceso a las actas de sus órganos colegiados escudándose en que, además de información pública, el acta contiene datos relativos a la actividad privada de la entidad<sup>499</sup>.

---

<sup>495</sup> Resolución CTBG 238/2020, de 23 de julio de 2020.

<sup>496</sup> Resolución CT de Castilla y León 75/2018, de 20 de abril de 2018.

<sup>497</sup> Resolución CTBG 15/2016, de 5 de mayo de 2016; Resolución CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016, entre otras.

<sup>498</sup> Resolución CT de Castilla y León 84/2018, de 4 de mayo de 2018; Resolución CT de Castilla y León 126/2019, de 5 de julio de 2019.

<sup>499</sup> En este sentido, la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 23 de febrero de 2018, procedimiento ordinario núm. 35/2017 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CUIEL), FJ 4, señala que "(...) la información recogida en dichas actas es información pública y debe ser puesta a disposición de los peticionarios, con el solo límite impuesto por la garantía de la protección de datos, pues no es admisible que se alegue, sin acreditar ni probar lo afirmado, que en las actas se encuadran asuntos sujetos al derecho administrativo y otros de derecho privado". Esta sentencia tiene su origen en una solicitud

### 1.1.2.3 El proceso electoral

Dentro de los aspectos esenciales de la organización y funcionamiento de los Colegios Profesionales cobra relevancia para la transparencia el desarrollo de las elecciones. La sujeción al Derecho administrativo de la materia electoral de los Colegios profesionales resulta poco discutible dado que, entre otras razones, corresponde al orden contencioso-administrativo el control y fiscalización de los procesos electorales de las entidades colegiales<sup>500</sup>.

Dada la sujeción de la actividad electoral al Derecho administrativo, es evidente la aplicación de la transparencia a los procesos electorales de estas entidades<sup>501</sup>.

Adicionalmente, la necesidad de transparencia resulta indispensable si tenemos en cuenta el mandato constitucional que exige que la estructura interna y el funcionamiento de estas entidades tenga un carácter democrático<sup>502</sup>. Y es que Democracia y transparencia van necesariamente de la mano, como ya sabemos.

---

de información dirigida al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid en la que se solicitaba, entre otras cuestiones, la copia de las actas de las reuniones de la Junta de Gobierno de la entidad.

<sup>500</sup> Así se infiere, desde luego, de la jurisprudencia contencioso-administrativa dictada con relación al control judicial de los procesos electorales de los Colegios Profesionales. En este sentido, puede verse, a título de ejemplo, STS de 1 de julio de 2015 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 3372/2013, (Ponente: José Luis REQUERO IBÁÑEZ)]; STS de 30 de marzo de 2011 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 3926/2009, (Ponente: Santiago MARTÍNEZ-VARES GARCÍA)]; STSJ de Madrid de 18 de noviembre de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1784/2014 (Ponente: Francisco Javier CANABAL CONEJOS)], o STSJ de Madrid de 22 de septiembre de 2005 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), recurso contencioso-administrativo núm. 296/2003 (Ponente: Ricardo SÁNCHEZ SÁNCHEZ)]. De otro lado, con relación a Resoluciones de los órganos de garantía de la transparencia, puede verse en el mismo sentido la Resolución CTPD de Andalucía 85/2019, de 2 abril de 2019, entre otras.

<sup>501</sup> La jurisprudencia más reciente en materia de acceso a las actas electorales de las entidades colegiales sostiene que “nadie discute (...) que, entre las materias colegiales reguladas por el Derecho Público, se encuentran los procesos de constitución de sus órganos de gobierno, a los que se refiere la petición de acceso, materia electoral en la que es prevalente la presencia del Derecho administrativo y no del Derecho privado”, como así afirma, en concreto, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de León, de 24 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 159/2019 (Ponente: Alfonso PÉREZ CONESA) FJ 3; Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de León, de 31 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 159/2019 (Ponente: Luis Alberto GÓMEZ GARCÍA) FJ 2. Estas dos sentencias traen causa de solicitudes de información dirigidas a los Colegios Oficiales de Enfermería de Salamanca y de Ávila, respectivamente, en las que se solicitaba el acceso a las actas electorales de los dos últimos procesos electorales en ambos Colegios Profesionales [Resoluciones CT de Castilla y León 75/2019 y 71/2019, ambas del 5 de abril de 2019].

<sup>502</sup> En este sentido, dispone el artículo 36 de la Constitución que “la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”.

No obstante, en las elecciones de los Colegios Profesionales únicamente participan los colegiados, por lo tanto, es discutible si tal democracia interna exige transparencia exclusivamente frente a los colegiados o, por el contrario, frente al conjunto de la ciudadanía.

Puede interpretarse que la Constitución impuso el funcionamiento democrático de los Colegios Profesionales atendiendo a las funciones públicas que desarrollan. En ese caso, puede defenderse que la democracia interna de la entidad colegial es una cuestión que afecta al interés general y, consecuentemente, la transparencia beneficia a toda la ciudadanía.

De esta manera, la transparencia permite garantizar la calidad democrática del proceso electoral que, debido a la dimensión pública de los Colegios Profesionales, es un asunto de indudable interés público teniendo relevancia para todos los ciudadanos y no únicamente para sus miembros<sup>503</sup>.

Los Consejos de transparencia han entendido que la información relativa al procedimiento electoral de un Colegio Profesional tiene el carácter de información pública. Así, la presentación de las candidaturas y, en general, todas las actas derivadas de los procesos electorales, desde el acta de convocatoria de las elecciones hasta el acta que recoge la toma de posesión de los miembros finalmente elegidos constituyen información pública y, por tanto, resulta accesible a cualquier ciudadano<sup>504</sup>.

---

<sup>503</sup> En este sentido, afirma la Resolución CT de Canarias 60/2016, de 16 de marzo de 2017 que “(...) el procedimiento electoral de un Colegio Profesional es claramente una materia sujeta a Derecho administrativo en tanto en cuanto se trata de proteger un interés público general como es el que su modo de organización y de actuación sean democráticos. Sustraer el procedimiento electoral a esa condición para hacerlo sujeto de secreto y reserva de alguna de sus partes no podría sino limitar gravemente la calidad democrática de sus elecciones, sobre el que existe un claro interés público no solo de los miembros del Colegio sino de cualquier ciudadano”. Esta Resolución tiene su origen en una solicitud de información relacionada con la presentación de candidaturas al proceso electoral al Pleno del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería. La citada Resolución estimó la reclamación presentada siendo posteriormente recurrida y confirmada por la STSJ de Canarias de 16 de enero de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 57/2018 (Ponente: Jaime GUILARTE MARTÍN-CALERO)].

<sup>504</sup> Resolución CTBG territorial 270/2018, de 15 de noviembre de 2018; Resoluciones territoriales CTBG 262/2018, 265/2018, 266/2018, 267/2018, 268/2018, 269/2018 y 271/2018, todas de 19 de noviembre de 2018; Resolución CTBG territorial 263/2018, de 29 de noviembre de 2018; Resolución CTBG territorial 517/2018, de 4 de enero de 2019; Resolución CTBG territorial 12/2019, de 2 de abril de 2019; Resolución CTBG territorial 37/2019, de 16 de abril de 2019 y Resolución CTBG 659/2020, de 18 de diciembre de 2020, entre otras muchas.

No obstante, en el acceso a las distintas actas del proceso electoral, debe ponderarse la concurrencia de alguno de los límites al derecho de acceso y, de forma especial, el referido a la protección de datos personales, al contener las actas datos de aquellas personas que intervienen en el proceso electoral del Colegio Profesional, como los interventores o los miembros de la mesa electoral.

A este respecto, cabe diferenciar entre datos personales especialmente protegidos, esto es, aquellos datos personales que puedan revelar ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, creencias u origen racial o étnico<sup>505</sup>, de los que no tienen ese carácter.

---

En términos similares, los órganos autonómicos de garantía de la transparencia sostienen que las actas electorales de los Colegios Profesionales tienen el carácter de información pública y, por ello, deben facilitarse a cualquier ciudadano que solicite su conocimiento, pertenezca o no al Colegio Profesional en cuestión [Resolución CTPD de Andalucía 85/2019, de 2 de abril de 2019; Resolución CTPD de Andalucía 92/2019, de 8 de abril de 2019; Resolución CTPD de Andalucía 95/2019, de 8 de abril de 2019; Resolución CTPD Andalucía 114/2019, de 10 de abril de 2019; Resolución CTPD de Andalucía 272/2019, de 8 de octubre de 2019; Resolución CTPD de Andalucía 37/2020 de 12 de febrero de 2020; Resolución CT de Aragón 11/2017, del 2 de mayo de 2017; Resolución CT de Aragón 62/2018 de 3 diciembre de 2018; Resolución CT de Castilla y León 66/2019, de 29 de marzo de 2019; Resolución CT de Castilla y León 76/2019, de 5 de abril de 2019; Resolución CT de Castilla y León 87/2019, de 29 de abril de 2019; Resolución CT de Murcia 45/2016, de 28 de marzo de 2017; Acuerdo CT de Navarra 10/2018, de 27 de agosto de 2018 y Resolución CVAIP 20/2018, de 6 de julio de 2018, por citar solo algunas].

La accesibilidad de las actas electorales de los Colegios Profesionales ha sido confirmada por la jurisprudencia en numerosas ocasiones, entre ellas, por la STSJ del País Vasco de 16 de febrero de 2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), procedimiento ordinario núm. 667/2018 (Ponente: José Antonio ALBERDI LARIZGOITIA)], que confirma el derecho de acceso a las actas electorales del Colegio Oficial de Enfermería de Bizkaia. En el mismo sentido, se han pronunciado la STSJ de Castilla y León de 17 de diciembre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación núm. 318/2020 (Ponente: Ana María Victoria MARTÍNEZ OLALLA)], que estima el acceso a las electorales del Consejo de Colegios Profesionales de Enfermería de Castilla y León; la STSJ de Castilla y León de 15 de octubre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación núm. 219/2020 (Ponente: Luis Miguel BLANCO DOMÍNGUEZ)] con relación a las actas electorales del Colegio Oficial de Diplomados de Enfermería de León; la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 3, de 11 de diciembre de 2019, procedimiento ordinario núm. 9/2019 (Ponente: Adolfo SERRANO DE TRIANA), que traía causa de una solicitud de acceso a las actas electorales del Colegio Oficial de Enfermería de Madrid; la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Sevilla, de 23 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 179/2019 (Ponente: Julia RUIZ DEL PORTAL LÁZARO), relativa al acceso a las actas electorales del Colegio Oficial de Enfermería de Cádiz; la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de León, de 27 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 166/2019 (Ponente: Alfonso PÉREZ CONESA), con relación a una solicitud de acceso a las actas electorales del Colegio Oficial de Enfermería de Palencia; la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Sevilla, de 3 de febrero de 2020, procedimiento ordinario núm. 167/2019 (Ponente: Julia RUIZ DEL PORTAL LÁZARO), en la que se suscitaba el acceso a las actas electorales del Colegio Oficial de Enfermería de Córdoba; la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Sevilla, de 21 de mayo de 2020, procedimiento ordinario núm. 176/2019 (Ponente: María Trinidad VERGARA GÓMEZ), relativa a una solicitud de acceso a las actas electorales del Colegio Oficial de Enfermería de Jaén.

<sup>505</sup> Artículo 9.1 del Reglamento General de Protección de Datos [Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en

El acceso a los datos personales especialmente protegidos requiere en todo caso el consentimiento expreso de las personas afectadas<sup>506</sup>. Por el contrario, el acceso a otros datos personales no necesita dicha autorización expresa pese a que se conceda un trámite de audiencia<sup>507</sup>.

De esta forma, antes de valorar si el solicitante puede o no acceder a las actas electorales, el Colegio Profesional debe dar traslado de la solicitud a las personas afectadas, a fin de que puedan manifestar la concurrencia de alguna circunstancia especial que pueda incidir singularmente en la necesaria ponderación entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos de carácter personal<sup>508</sup>.

Presumiblemente, los datos personales que puedan figurar en las actas no son reconducibles a los datos personales especialmente protegidos. Por norma general, se trata de datos meramente identificativos –nombre, apellidos o cargo– de las personas involucradas en el desarrollo del proceso electoral, como son los interventores o los miembros de la mesa electoral. Es más, los nombres y apellidos de las personas que intervienen en las elecciones deben facilitarse pues su conocimiento resulta imprescindible para llevar a cabo la función de control del proceso electoral.

Sin embargo, las actas pueden contener otros datos de carácter personal como el DNI o el domicilio que deberán anonimizarse. La razón parece evidente. El conocimiento público del domicilio o del DNI de los intervinientes no aportaría información relevante

---

lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE].

<sup>506</sup> Artículo 15.1 LTE “si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”.

<sup>507</sup> El artículo 15.3 LTE establece que “cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal”.

<sup>508</sup> Dispone el artículo 19.3 LTE que “si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

para el control del proceso electoral y, en cambio, su divulgación conlleva, sin duda, un menoscabo innecesario para la privacidad de los afectados<sup>509</sup>.

Por otro lado, por razones obvias, no cabrá el acceso a los datos identificativos de los votantes –nombre, apellidos, número de colegiado o el DNI–, con independencia del método utilizado para votar dado que el voto es secreto<sup>510</sup>.

Así, a tenor del artículo 15.2 LTE, salvo que concurra alguna causa especial, prima el derecho de acceso a las actas electorales sobre la protección de los datos personales de los intervinientes en las elecciones del Colegio Profesional.

#### **1.1.2.4 Actividades realizadas en ejercicio de funciones públicas**

Además de los aspectos organizativos y de funcionamiento de los Colegios Profesionales, la transparencia se extiende fundamentalmente a las funciones públicas que estas entidades tienen atribuidas o delegadas, permaneciendo al margen de la LTE las actividades que las entidades colegiales desarrollan con sujeción al Derecho privado.

El doble carácter de los Colegios Profesionales implica que solo una parte de las actividades que desenvuelven son públicas, fundamentalmente aquellas funciones que el Estado encomienda o delega en estas entidades como, por ejemplo, la regulación de la profesión o la colaboración de estas Corporaciones con las Administraciones públicas para el ejercicio de funciones relacionadas con el sector<sup>511</sup>.

En este sentido, se afirma que la actividad relativa a la colegiación obligatoria, el régimen disciplinario, el visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados cuando resulte obligatorio y el régimen de los recursos contra los actos administrativos dictados

---

<sup>509</sup> Entre otras, Resoluciones CTPD de Andalucía 90/2019 y 95/2019, ambas del 8 de abril de 2019. Estas Resoluciones del CTPD de Andalucía fueron confirmadas por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Sevilla, de 29 de enero de 2020, recurso contencioso-administrativo núm. 185/2019 (Ponente: Alfredo DE DIEGO DíEZ) y por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Sevilla, de 23 de enero de 2020, recurso contencioso-administrativo núm. 179/2019 (Ponente: Julia RUIZ DEL PORTAL LÁZARO) respectivamente. Estas sentencias tienen su origen en dos solicitudes de información dirigidas al Colegio Oficial de Enfermería de Sevilla y al Colegio Oficial de Enfermería de Cádiz, respectivamente, en las que, en ambos casos, se solicitaba el acceso a las actas de los dos últimos procesos electorales del Colegio Profesional.

<sup>510</sup> Resolución GAIP 466/2019, de 2 de agosto de 2019.

<sup>511</sup> Resolución CTBG territorial 37/2019, de 16 de abril de 2019, entre otras.

por los distintos órganos colegiales, son actividades colegiales desarrolladas en el ejercicio de funciones públicas<sup>512</sup>.

Con respecto a las actividades de carácter público, toda la información que obre en poder de los Colegios Profesionales se encuentra sometida a la LTE.

Así, a título de ejemplo, tienen la naturaleza de información pública, la información sobre las condiciones de colegiación<sup>513</sup>; la memoria anual de la entidad colegial<sup>514</sup>; la relación de estudios, informes y estadísticas encomendadas por la Administración a un Colegio Profesional<sup>515</sup>; el número de denuncias realizadas por la entidad colegial en materia de intrusismo profesional en un determinado periodo de tiempo<sup>516</sup>; los expedientes tramitados por las Comisiones Deontológicas de los Colegios Profesionales<sup>517</sup>; un documento deontológico junto con toda la información relativa a su elaboración, incluyendo los informes y consultas previas a su aprobación<sup>518</sup>; el censo de colegiados<sup>519</sup>; el número de colegiados diferenciado entre ejercientes y no ejercientes<sup>520</sup>; las altas y bajas

---

<sup>512</sup> STS de 18 de julio de 2008 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 5667/2005 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA) FJ 1]. Los hechos que dan lugar a la sentencia son la impugnación de unos Acuerdos de la Asamblea y del Pleno del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos sobre la aprobación de la liquidación de los presupuestos de gastos e ingresos del año 2001 de dicho Consejo General.

<sup>513</sup> Resolución CTBG 213/2018, de 29 de junio de 2018.

<sup>514</sup> Resolución CTBG territorial 39/2021, de 18 de mayo de 2021; Resolución CTBG 239/2021, de 26 de julio de 2021.

<sup>515</sup> Resolución CT de Aragón 10/2017, de 2 de mayo de 2017, entre otras.

<sup>516</sup> Resolución CTBG territorial 136/2016, de 4 de noviembre de 2016.

<sup>517</sup> Resolución CT de Castilla y León 11/2017, de 21 de febrero de 2017; Resolución CT de Valencia 165/2020, de 11 de diciembre de 2020.

En estos casos, el carácter sancionador de los expedientes deontológicos determina que los documentos que lo integran pueden contener datos personales especialmente protegidos, por lo que debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 LTE. Con todo, se ha considerado que informar del estado de tramitación en el que se encuentra un expediente sancionador en el Comité de Deontología de un Colegio Profesional no supone injerencia alguna en los datos personales de los afectados [Resolución CTBG 547/2019, de 25 de octubre de 2019]. Igualmente, se ha concedido el acceso al nombre del letrado que ha informado un expediente de información previa [Resolución CTBG territorial 525/2019, de 12 de noviembre de 2019; 2019; Resolución CTBG territorial 714/2019, de 12 de febrero de 2020], y a los escritos de alegaciones presentados por unas abogadas denunciadas ante el Colegio Profesional [Acuerdo CT de Navarra 9/2019, de 25 de enero de 2019].

<sup>518</sup> Resolución GAIP 374/2018, de 12 de diciembre de 2018; Resolución CT de Galicia 42/2020, de 24 de julio de 2020.

<sup>519</sup> Resolución CT de Canarias 12/2015, de 17 de diciembre de 2015.

<sup>520</sup> Resolución CT de Castilla y León 14/2016, de 16 de junio de 2016; Resolución CTBG 140/2018, de 1 de junio de 2018; Resolución CTBG 145/2018, de 7 de junio de 2018; Resolución CTBG 369/2018, de 20 de agosto de 2018, entre otras.



de los colegiados<sup>521</sup>; la fecha de alta, baja y las variaciones de la colegiación de un colegiado<sup>522</sup>; el correo electrónico y fax de contacto de un colegiado<sup>523</sup>; un trabajo de investigación sobre el funcionamiento de la lista de peritos<sup>524</sup>; el listado de colegiados inscritos para actuar por designación judicial como peritos forenses<sup>525</sup>; la relación de colegiados que pueden ser requeridos para intervenir como contadores-partidores en procesos judiciales<sup>526</sup>; el listado de colegiados propuestos a la Administración para actuar como veterinarios de servicio en distintos festejos taurinos<sup>527</sup>; o, en definitiva, toda aquella información relativa al ejercicio de las funciones públicas específicas de cada Colegio Profesional como, por ejemplo, la asistencia jurídica gratuita que llevan a cabo los Colegios de Abogados<sup>528</sup>.

---

<sup>521</sup> Resolución CTBG 245/2017, de 22 de agosto de 2017; Resolución CT de Valencia 82/2019, de 30 de mayo de 2019, entre otras.

<sup>522</sup> Resolución CTBG territorial 46/2017, de 10 de mayo de 2017.

<sup>523</sup> Resolución GAIP 733/2019, de 26 de noviembre de 2019.

<sup>524</sup> Resolución GAIP 125/2020, de 14 de febrero de 2020.

<sup>525</sup> Resolución CT de Castilla y León 66/2021, de 7 de mayo de 2021.

<sup>526</sup> Resolución CT de Castilla y León 67/2021, de 7 de mayo de 2021.

<sup>527</sup> Resolución CT de Castilla y León 143/2019, de 18 de septiembre de 2019.

<sup>528</sup> Resolución CTBG territorial 31/2017, de 26 de abril de 2017; Resolución GAIP 243/2019, de 3 de mayo de 2019; Resolución GAIP 434/2021, de 13 de mayo de 2021.

La organización y gestión del Turno de Oficio es, sin duda alguna, una función pública que ejercen los Colegios de Abogados. En este sentido, se pronuncia la STS de 27 de noviembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 5384/2018 (Ponente: Inés HUERTA GARICANO) FJ 1], que considera que la regulación y organización del Turno de Oficio por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid “es una potestad pública delegada”. La sentencia tiene su origen en la impugnación, por parte de una Asociación de Abogados, de las Normas reguladoras del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Madrid que establecía en los de 75 años el límite de edad para la integración en dicho Turno, de tal modo que, superada dicha edad, se producía la baja automática con la excepción de los turnos especiales de casación y amparo. Así, la controversia jurídica de este caso se centraba en dos cuestiones principales. De un lado, si la baja automática del Turno de Oficio respeta las exigencias constitucionales derivadas del principio de igualdad y, de otro lado, si los Colegios de Abogados estaban habilitados para establecer exclusiones por razón de edad en la regulación del Turno de Oficio. El Tribunal Supremo concluyó que los Colegios de Abogados pueden, en el marco de regulación y organización del Turno de Oficio, fijar un límite de edad siempre que éste obedezca a un objetivo legítimo y resulte adecuado y proporcionado. Sin embargo, el Tribunal Supremo consideró que no se había aportado “ni un solo dato que evidencie la defectuosa asistencia de los Abogados de más edad (...) [y que] la actuación del Letrado, tanto en el ejercicio privado de la profesión como en el Turno de oficio, lo que exige, básicamente, son facultades intelectuales, y, en mucho menor medida, físicas, no siendo éstas, desde luego determinantes, sin que, actualmente, pueda predicarse de la generalidad de los mayores de 75 años, ese menoscabo físico o intelectual que haga necesaria y razonable la medida. Si así fuera, debería establecerse el mismo límite para el ejercicio privado de la abogacía” (FJ 5). Finalmente, el Tribunal Supremo estimó el recurso, declarando nulo el precepto impugnado.

Como se ha destacado, una de las funciones públicas típicas de algunos Colegios Profesionales, destacadamente los de Arquitectos y Aparejadores, es el visado colegial.

Los Colegios Profesionales, a través del visado<sup>529</sup>, ejercen un control colegial o corporativo sobre la capacidad, colegiación e idoneidad del colegiado para llevar a cabo el proyecto, así como la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional<sup>530</sup>.

El *visado colegial* no puede concebirse como un acto meramente interno de las entidades colegiales. En este sentido, la jurisprudencia considera que el visado colegial representa el desempeño de una función pública al suponer un control del ejercicio de la profesión, que trasciende, por tanto, del marco interno de las relaciones entre el Colegio y los colegiados<sup>531</sup>. Al suponer una actividad sujeta a Derecho administrativo, el expediente en que se materializa el visado constituye información pública<sup>532</sup>.

---

<sup>529</sup> Dispone el Artículo 13.1 LCP que “el objeto del visado es comprobar, al menos: a) la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, utilizando para ello los registros de colegiados previstos en el artículo 10.2. b) la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate. En todo caso, el visado expresará claramente cuál es su objeto, detallando qué extremos son sometidos a control e informará sobre la responsabilidad que, de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente, asume el Colegio. En ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales (...)”.

<sup>530</sup> Para la jurisprudencia, “el visado garantiza, entre otras condiciones, la capacidad, colegiación e idoneidad del técnico para llevar a cabo determinadas actuaciones profesionales (...)”, STS de 5 de diciembre de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 3793/1995 (Ponente: Manuel Campos SÁNCHEZ-BORDONA) FJ 5]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación por el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos de Baleares de la Resolución de la Consejería de Comercio e Industria del Gobierno Balear que desestimó la exigencia del visado colegial en los certificados que las empresas instaladoras de ascensores deben aportar para proceder a su puesta en servicio. En un sentido similar, STS de 3 de julio de 1996 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Ponente: Pedro José YAGÜE GIL) FJ 6]; STS de 14 de octubre de 1998 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de apelación núm. 5529/1992 (Ponente: Ricardo ENRÍQUEZ SANCHO) FJ 2].

Por otra parte, en general, sobre las funciones de control que posibilita el visado colegial, CALVO SÁNCHEZ, Luis, *El visado colegial*, Civitas, Navarra, 2015, especialmente, pp. 65-75.

<sup>531</sup> Sostiene el Tribunal Supremo que “(...) el visado colegial representa el ejercicio de una función pública que trasciende del marco interno de las relaciones entre el Colegio y los colegiados, al significar un control del ejercicio de la profesión (...) que no puede ser llevado a cabo por otra Administración Pública que el Colegio profesional correspondiente (...)” como así afirma la STS de 27 de julio de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 8832/1996 (Ponente: Ricardo ENRÍQUEZ SANCHO) FJ 4]. Esta sentencia nace como consecuencia de la impugnación por parte del Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla y León Este del Acuerdo del Ayuntamiento de Soria que aprobaba un Plan Especial de Reforma Interior. En el mismo sentido, entre otras, STS de 2 de mayo de 1997 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de apelación núm. 11776/1991 (Ponente: Pedro ESTEBAN ÁLAMO) FJ 3].

<sup>532</sup> Resolución CTBG 123/2018, de 30 de mayo de 2018.

Así, a título de ejemplo, en virtud del derecho de acceso, la ciudadanía puede conocer el número de colegiados que han presentado visados<sup>533</sup>; el listado completo de trabajos profesionales visados por un colegiado<sup>534</sup>; si ha sido objeto de visado colegial cualquier proyecto de ejecución de edificación cuyo objeto es un determinado edificio privado y si el mismo constituye una ampliación, reforma, modificación o rehabilitación<sup>535</sup>; o las direcciones de los locales con destino a café-bar, cafetería o restaurante para los que se ha solicitado visado durante un determinado periodo de tiempo<sup>536</sup>.

Sin embargo, cabe preguntarse por la extensión de la transparencia con respecto al visado. Es decir, si el derecho de acceso permite conocer no solo determinada información relacionada con el visado colegial, sino que confiere también la posibilidad de acceder al propio proyecto sobre el que ha recaído el control corporativo.

En principio, la respuesta es afirmativa, en la medida en que el proyecto necesariamente obra en poder del Colegio Profesional en el ejercicio de las funciones públicas que tiene atribuidas. Sin embargo, facilitar el proyecto visado por el Colegio Profesional a cualquier ciudadano que lo solicite puede vulnerar alguno de los límites al derecho de acceso, especialmente, el referido a la propiedad intelectual recogido en el artículo 14.1.j) LTE.

Desde luego, un proyecto visado por un Colegio Profesional es susceptible de propiedad intelectual. En este sentido, el artículo 10.1.f) de la Ley de Propiedad Intelectual establece que el derecho de propiedad intelectual incluye los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería<sup>537</sup>.

Siendo el proyecto visado objeto de propiedad intelectual, corresponde a quien lo redacta el ejercicio de los derechos de su explotación en cualquier forma y en especial, los

---

<sup>533</sup> Resolución CTBG 140/2018, de 1 de junio de 2018, entre otras.

<sup>534</sup> Resolución CTPD de Andalucía 265/2019, de 13 de septiembre de 2019.

<sup>535</sup> Resolución CT de Murcia 19/2016, de 8 de noviembre de 2016.

<sup>536</sup> Resolución CT de Galicia 27/2020, de 29 de abril de 2020.

<sup>537</sup> Dispone el artículo 10.1 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (en adelante, LPI), regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes en la materia, que “son objeto de propiedad intelectual todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro, comprendiéndose entre ellas: (...) f) los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería (...).

derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizados sin su autorización, salvo en los casos previstos por la LPI<sup>538</sup>.

A tenor del artículo 31 bis LPI, no resulta necesaria la autorización del técnico cuando el proyecto visado se reproduzca, distribuya o comunique públicamente para el correcto desarrollo de un procedimiento administrativo<sup>539</sup>.

No hay duda de que los proyectos técnicos que forman parte de un procedimiento administrativo constituyen información pública accesible por la ciudadanía. De hecho, aunque limitados a los interesados, la jurisprudencia anterior a la LTE ya sostenía la posibilidad de acceso a un proyecto técnico obrante en un expediente administrativo, pese a que el autor quisiera preservarlo del conocimiento ajeno<sup>540</sup>.

Sin embargo, aunque la casuística en esta materia todavía es escasa, cuando la solicitud se ha dirigido a un Colegio Profesional se ha considerado que el acceso al proyecto visado vulnera la propiedad intelectual y que, por lo tanto, no procedería su conocimiento público<sup>541</sup>.

A primera vista, esta decisión podría resultar extraña debido a que, en una multitud de casos, los Consejos de transparencia han mantenido la accesibilidad de los proyectos de obras que se encuentran en poder de la Administración<sup>542</sup>. En estos casos, generalmente

---

<sup>538</sup> Artículo 17 LPI.

<sup>539</sup> Establece el artículo 31 bis LPI que “no será necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios”.

<sup>540</sup> Así, la STSJ de Galicia de 28 de abril de 2005 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 4182/2002 (Ponente: José Antonio MÉNDEZ BARRERA) FJ 3], afirma con clarividencia que “quien acepta la redacción de un proyecto técnico para la obtención de una licencia de obra o de actividad sabe que ese proyecto se va a incorporar a un expediente administrativo y que, sobre él, como parte del expediente, podrán obtener información los que tengan interés en relación con el otorgamiento de esa licencia en los términos que establece la legislación de procedimiento administrativo, que incluyen la obtención de copias”. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación del Acuerdo del Ayuntamiento de La Coruña que denegaba la petición de una Comunidad de Propietarios de obtener copia del proyecto técnico presentado para obtener la licencia para instalar un garaje en los sótanos de su edificio.

<sup>541</sup> Resolución CT de Castilla y León 133/2020, de 12 de junio de 2020.

<sup>542</sup> A título de ejemplo, Resolución GAIP 143/2016, de 4 de octubre de 2016; Resolución GAIP 145/2016, de 4 de noviembre de 2016; Resolución GAIP 149/2016, de 4 de noviembre de 2016; Resolución CT de Castilla y León 7/2021, de 9 de febrero de 2021; Resolución CT de Castilla y León 40/2021, de 26 de marzo de 2021; Resolución CT de Castilla y León 42/2021, de 26 de marzo de 2021; Resolución CT de Castilla y León 155/2021, de 27 de agosto de 2021; Acuerdo CT de Navarra 3/2021, de 1 de febrero de 2021.

se ha alegado que el conocimiento público del proyecto de obras puede afectar a la propiedad intelectual. Aunque, en realidad, el acceso al proyecto, por sí solo, no tiene por qué implicar una vulneración del límite del artículo 14.1.j) LTE. Especialmente, en aquellos casos en que la Administración resuelve conceder únicamente la consulta o vista del proyecto sin posibilidad de reproducción física<sup>543</sup> o, incluso, en los supuestos en los que la Administración facilita la copia del proyecto de obras, pero con la advertencia al solicitante de que su utilización con fines distintos a los perseguidos por la transparencia y, en especial, aquellos que comportan su explotación o aprovechamiento económico pueden contravenir la LPI<sup>544</sup>.

Por lo tanto, el acceso a esta información, en sí mismo, no afecta a la propiedad intelectual. Cuestión distinta es, desde luego, la utilización posterior que del proyecto de obras haga el solicitante.

Además, sin perjuicio de lo anterior, de lo que no cabe duda es que el acceso al proyecto de obras constituye un elemento necesario para controlar la legalidad de las licencias concedidas en el ámbito urbanístico. Precisamente, la incorporación del proyecto de obras a un expediente administrativo deviene un aspecto clave para que su accesibilidad encuentre amparo en la LTE. Así, cuando la solicitud se dirige a la Administración, la balanza cede a favor del acceso al proyecto de obras frente a los eventuales perjuicios que para la propiedad intelectual puedan derivarse de su conocimiento público. Esta dualidad de criterio resulta coherente en la medida en que se considera que quien presenta un proyecto de obras de cara a la obtención de una licencia es consciente de que ese proyecto se va a incorporar a un expediente administrativo y que, por lo tanto, puede resultar accesible por los ciudadanos, máxime en un ámbito como el urbanístico donde está prevista la acción popular.

---

En sentido contrario, la Resolución CTBG territorial 558/2020, de 19 de enero de 2021, denegó el acceso a un proyecto de obras en poder del Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid) al considerar que su divulgación suponía un perjuicio para la propiedad intelectual de la autora.

<sup>543</sup> Dictamen GAIP 1/2016, de 11 de mayo de 2016.

<sup>544</sup> Resolución del Ayuntamiento de Barcelona de 13 de julio de 2020 (expediente DA-2020-0195); Resolución del Ayuntamiento de Barcelona de 1 de octubre de 2020 (expediente DA-2020-0201). Estas resoluciones tienen su origen en dos solicitudes de información dirigidas al Ayuntamiento de Barcelona en virtud de las cuales se pedía copia de distintos expedientes urbanísticos, incluyendo los proyectos de obras. En ambos casos, el Ayuntamiento facilitó la copia de los proyectos, pero “con la advertencia de que sobre estos documentos rigen las limitaciones de uso previstas por la Ley de propiedad intelectual o industrial y que en caso de que se contraviniera esta legislación, el solicitante sería el único responsable”.

En cambio, la situación difiere cuando la solicitud se dirige al Colegio Profesional. En estos casos, nos encontramos en una fase previa, en la que el proyecto visado por la entidad colegial no se ha incorporado al procedimiento administrativo y, por lo tanto, no tiene la virtualidad de actuar como un instrumento idóneo para fiscalizar la legalidad de la actuación administrativa y, en especial, la referida a la concesión de licencias por la Administración.

### **1.1.2.5 Actividades privadas no sujetas al derecho de acceso**

Paralelamente a esta actividad pública, los Colegios Profesionales ejercen también una actividad privada que se encuentra al margen de las disposiciones de la LTE. De hecho, la mayor parte de la actividad colegial es privada, siendo ámbitos competenciales o fines privados típicos de los Colegios Profesionales, la protección mutua y la asistencia social de sus colegiados y sus familias<sup>545</sup>, además de otras funciones como la organización de cursos de formación y otras actividades culturales, la promoción publicitaria de la profesión o el otorgamiento de premios y distinciones<sup>546</sup>.

Así, a modo de ejemplo, son cuestiones puramente internas de la entidad colegial y, por tanto, permanecen al margen de la LTE, las facturas de los servicios prestados y las mercaderías compradas por un Colegio Profesional<sup>547</sup>; la información relativa a los procesos selectivos de personal al servicio de la Colegios Profesionales<sup>548</sup>; las causas y gastos derivados de un despido de un trabajador de una entidad colegial<sup>549</sup>; la información relativa al cobro, establecimiento o modificación de las cuotas colegiales<sup>550</sup>; la información acerca del patrocinio de clubes deportivos por un Colegio Profesional<sup>551</sup>; el

---

<sup>545</sup> STS de 19 de octubre de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 6415/2008 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA) FJ 1]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de la celebración de la Asamblea General Ordinaria del Consejo General de Colegios de Diplomados en Enfermería de España de 2005 así como diversos acuerdos adoptados en la misma.

<sup>546</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 423.

<sup>547</sup> Resolución CVAIP 10/2017, de 26 de junio de 2017. En un sentido similar, Resolución CT de Valencia 24/2016, de 3 de noviembre de 2016.

<sup>548</sup> Resolución CTPD de Andalucía 114/2016, de 30 de noviembre de 2016; Resolución CTBG territorial 208/2020, de 26 de agosto de 2020.

<sup>549</sup> Entre otras, Resolución CTBG 150/2020, de 1 de junio de 2020.

<sup>550</sup> Resolución CT de Valencia 24/2016, de 3 de noviembre de 2016.

<sup>551</sup> Resolución CTBG 208/2020, de 26 de agosto de 2020.

coste de una cena de celebración, la contratación de una campaña publicitaria o el coste de las actividades de formación a los miembros de la Junta de Gobierno de un Colegio Profesional<sup>552</sup>.

Además, debe destacarse que la propia gestión económica también se incardina dentro de la esfera privada de los Colegios Profesionales. De hecho, aunque puedan recibir subvenciones de las Administraciones públicas, el sostenimiento económico de estas entidades corresponde principalmente a sus miembros.

En este sentido, los Colegios Profesionales gozan de autonomía financiera y sus finanzas no se controlan ni por la Intervención del Estado ni por el Tribunal de Cuentas<sup>553</sup>.

Debido a la autonomía financiera de los Colegios Profesionales, la gestión patrimonial de la entidad colegial es una materia que incumbe a los colegiados, por lo que la información relativa a estas cuestiones queda fuera del ámbito de aplicación de la LTE.

Así, por ejemplo, todo lo relativo a la adquisición, conservación, recuperación, pérdida o administración de sus bienes privativos, en nada afecta al ejercicio de funciones públicas<sup>554</sup>.

De igual modo, los presupuestos de estas entidades difícilmente pueden considerarse una manifestación del ejercicio de funciones públicas. De hecho, la jurisprudencia ha considerado que los acuerdos económicos y patrimoniales de los Colegios Profesionales

---

<sup>552</sup> Resolución GAIP 16/2017, de 18 de enero de 2017.

<sup>553</sup> STS de 7 de marzo de 2011 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), recurso de casación núm. 2055/2008 (Ponente: Carlos LESMES SERRANO), FJ 4]. Sostiene el Tribunal Supremo que las finanzas de los Colegios profesionales “no se controlan por la Intervención del Estado ni por el Tribunal de Cuentas y con su creación la Administración Territorial lo que pretende esencialmente es una descentralización funcional, por lo que le atribuye fines relacionados con los intereses públicos, evitando crear entes públicos de intervención directa. Es por ello que uno de los elementos coincidentes con asociaciones y sindicatos, expresión además de su naturaleza fundamentalmente privada, es el del sostenimiento económico de la Corporación. Este sostenimiento corresponde a los miembros que forman parte de ella, sin financiación propiamente pública, salvo la que pueda corresponder vía subvenciones. Gozan, por tanto, de autonomía financiera (...)”. La sentencia nace como consecuencia de la impugnación del Acuerdo de la Junta General Extraordinaria del Ilustre Colegio de Procuradores de Vizcaya de 2006 que aprobaba la nueva escala de cuota variable, así como el Acuerdo de la Junta de General Ordinaria del mismo Colegio que aprobaba el presupuesto de la entidad para el año 2007.

<sup>554</sup> STS de 12 de junio de 1990 [(Sala de lo Civil, Sección 1ª), recurso de casación, (Ponente: Gumersindo BURGOS PÉREZ DE ANDRADE), FJ 4]. La cuestión que se debate en la sentencia es la siguiente. El Colegio de Ingenieros Industriales de Madrid abarcaba territorialmente varias provincias y había adquirido con fondos asociativos unos inmuebles para las delegaciones de Canarias. Posteriormente, se produjo la segregación y creación del Colegio de Ingenieros Industriales de Canarias, considerando esta nueva entidad que le correspondía la propiedad de tales inmuebles.

tienen una evidente naturaleza privada, no pudiendo incardinarse, por lo tanto, en el ejercicio de las funciones públicas encomendadas<sup>555</sup>.

Así, toda la información relativa a los presupuestos de los Colegios Profesionales tiene una naturaleza privada y, por lo tanto, no resulta accesible en virtud del derecho de acceso<sup>556</sup>.

Junto con los presupuestos, permanecen ajenas a la LTE otras informaciones relacionadas con la gestión económica de las entidades colegiales como, por ejemplo, los libros que reflejan la contabilidad<sup>557</sup>, los balances económicos de los Colegios Profesionales o los informes mensuales sobre la marcha de los presupuestos y sus posibles desviaciones<sup>558</sup>. De acuerdo con lo anteriormente dicho, el acceso a las cuentas anuales o a los informes de auditoría de los Colegios Profesionales tampoco encuentra amparo en la LTE<sup>559</sup>.

Por otra parte, los argumentos esgrimidos con relación a la gestión económica de estas entidades se trasladan a las retribuciones de los altos cargos de los Colegios Profesionales como son, entre otros, el Presidente o el Secretario General. En efecto, las retribuciones no dejan de ser un acto de ejecución presupuestaria que pertenece a la esfera privada de los Colegios. Por ello, las remuneraciones no tienen naturaleza de información pública y, por consiguiente, no resultan accesibles por los ciudadanos en virtud de la LTE<sup>560</sup>.

Finalmente, debe señalarse que en su labor cotidiana los Colegios Profesionales celebran distintos contratos. Con relación a estos, la transparencia se extiende únicamente a los

---

<sup>555</sup> STS de 28 de febrero de 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 5276/2010 (Ponente: Enrique LECUMBERRI MARTÍ), FJ 3]. La cuestión litigiosa que se suscita en esta sentencia es la impugnación de la Asamblea General Ordinaria del Consejo General de Colegios de Diplomados en Enfermería de España del año 2005 así como varios acuerdos adoptados en la misma.

<sup>556</sup> Resolución CTBG 200/2017, de 26 de junio de 2017; Resolución CTPD de Andalucía 31/2016, de 1 de junio de 2016; Resolución CTPD de Andalucía 130/2020, de 13 de abril de 2020; Acuerdo CRAIP de Baleares 20/2019, de 25 de junio de 2020, entre otras.

<sup>557</sup> Resolución CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016, entre otras.

<sup>558</sup> Resolución CTBG 239/2021, de 26 de julio de 2021.

<sup>559</sup> Resolución CTBG 81/2016, de 31 de mayo de 2016.

<sup>560</sup> Resolución CTBG 80/2016, de 30 de mayo de 2016; Resolución CTBG 81/2016, de 31 de mayo de 2016; Resolución GAIP 485/2016, de 10 de enero de 2017.

No obstante, debe decirse que el CTBG en la Resolución 17/2016, de 30 de marzo de 2016, consideró como información pública las retribuciones percibidas por el Decano-Presidente del Colegio Oficial de Graduados e Ingenieros Técnicos de Telecomunicación. En el mismo sentido se pronuncia la Resolución CT de Valencia 24/2016, de 3 de noviembre de 2016, que estima como información pública las retribuciones del Decano del Colegio de Enfermería de Alicante.



contratos sujetos a Derecho administrativo. Esto es, únicamente están obligados a facilitar la información relativa a los contratos sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público cuyo objeto sea la proyección del ejercicio de una función pública<sup>561</sup>. Por el contrario, la actividad contractual de los Colegios Profesionales que no tenga una conexión directa con el ejercicio de funciones públicas delegadas permanece ajena a la transparencia<sup>562</sup>.

## 1.2 Comunidades de Regantes

### 1.2.1 *La sujeción a la legislación de transparencia*

Desde antiguo<sup>563</sup> han existido en nuestro país fórmulas asociativas que, con distintas denominaciones, como hermandades, sindicatos, juntas o, en definitiva, comunidades de regantes, tenían como misión principal la administración y distribución colectiva del agua para el riego de las tierras agrícolas, ya que, al tratarse de un recurso escaso, provocaba conflictos entre los distintos regantes que concurrían a un mismo curso de las aguas<sup>564</sup>.

En este sentido, las Comunidades de Regantes tienen su génesis en estas instituciones más o menos formales que velaban por la justa distribución de las aguas, estableciendo normas obligatorias para todos los usuarios, castigando a los que las vulneraban y construyendo y conservando las obras necesarias para la captación y canalización de las aguas para el riego<sup>565</sup>.

---

<sup>561</sup> Resolución CTBG 17/2016, de marzo de 2016; Resolución CTBG 80/2016, de 30 de mayo de 2016; Resolución CTBG 81/2016, de 31 de mayo de 2016; Resolución CTBG territorial 573/2018, de 22 de marzo de 2019, entre otras.

<sup>562</sup> Entre otras, Resolución CT de Valencia 24/2016, de 3 de noviembre de 2016.

<sup>563</sup> El preámbulo de la Ley de Aguas de 1866 ya ponía de relieve el origen histórico de las Comunidades de Regantes. Así, se afirmaba que “la mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de las aguas públicas exige administración común. Esta ha sido encomendada desde la más remota antigüedad a Juntas elegidas por los propios interesados que con la denominación de Sindicatos u otra equivalente, han cuidado de la administración de los fondos comunes y de la buena distribución de las aguas con arreglos a las ordenanzas especiales”.

La doctrina también ha resaltado los antecedentes históricos de las Comunidades de Regantes, que algunos autores sitúan en la Edad Media [BOLEA FORADADA, Juan Antonio, “Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes”, en EMBID IRUJO, Antonio (Coord.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Civitas, Madrid, 2008, p. 330].

<sup>564</sup> LÓPEZ DE HARO, Carlos, “Comunidades de Regantes”, *Revista General de Legislación y jurisprudencia*, número 121, 1912, p. 9.

<sup>565</sup> JORDANA DE POZAS, Luis, “Las Organizaciones colectivas en el regadío español”, *Anales de la Universidad de Murcia*, Murcia, 1932, p. 35.

En nuestro Derecho, estas entidades están reguladas por la Ley de Aguas que, en su artículo 82, establece que las Comunidades de Usuarios, género que engloba a las Comunidades de Regantes, tienen la naturaleza de corporaciones de derecho público<sup>566</sup>.

Las Comunidades de Regantes se caracterizan por ser entidades de naturaleza privada dirigidas a satisfacer los intereses de los comuneros, entidades a las que la Ley les atribuye el ejercicio de determinadas funciones públicas<sup>567</sup>.

---

<sup>566</sup> El artículo 82.1 del Real Decreto 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (en adelante, LA), dispone que “las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, remisión que debe entenderse referida a la LPAC.

Debe decirse que la configuración de las Comunidades de Regantes como corporaciones de derecho público no es una innovación legislativa de la vigente Ley de Aguas. Fue la anterior Ley de Aguas de 1985 la primera norma que, de forma expresa, calificó a las Comunidades de Regantes como corporaciones de derecho público (artículo 74.1 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, ya derogada).

Con todo, debe apuntarse que, mucho antes de la promulgación de la Ley de Aguas de 1985, la doctrina ya incluía a las Comunidades de Regantes dentro de la denominada Administración corporativa. Así, autores como JORDANA DE POZAS, CLAVERO ARÉVALO, BOLEA FORADADA o MAESTRE ROSA, sostenían que las Comunidades de Regantes eran entidades de derecho público [JORDANA DE POZAS, Luis, “Las Organizaciones colectivas en el regadío español...”, op. cit. p. 39; CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, “Las tasas y las Comunidades de Regantes”, *I Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, Valencia, 1964, p. 12; BOLEA FORADADA, Juan Antonio, *El régimen jurídico de las Comunidades de Regantes*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1969, p. 27; MAESTRE ROSA, Julio, *Comunidades de regantes: concepto, naturaleza y regulación positiva*, Bosch, Barcelona, 1969, p. 56].

Por otra parte, MARTÍN-RETORTILLO calificó a las Comunidades de Regantes como “entidades estatales autónomas” [MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *De las Administraciones autónomas de las aguas públicas*, Instituto García Oviedo – Universidad de Sevilla, Sevilla, 1960, pp. 65, 69 y 97]; tesis que fue rechazada por la generalidad de la doctrina. En este sentido, exponía CLAVERO ARÉVALO que no cabía reconocer a las Comunidades de Regantes como organismos autónomos de la Administración pues, de ser así, el mando de estas entidades correspondería al Estado y “habría desaparecido el principio básico de nuestro Derecho hidráulico por el cual la administración de las aguas públicas para riego corresponde a los regantes” [CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, “Las Comunidades de Regantes como organismos autónomos de la Administración del Estado: su estructura y funciones en la ejecución y explotación de las obras hidráulicas”, *I Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, Valencia, 1964, p. 10].

La doctrina posterior ha sostenido igualmente la naturaleza de las Comunidades de Regantes como corporaciones de derecho público [PÉREZ PÉREZ, Emilio, “Naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes y demás usuarios del agua”, *Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia*, Murcia, 1991, p. 20; CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, *El derecho a regar: entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 144].

<sup>567</sup> En este sentido, sostiene el Tribunal Supremo que, junto con el ejercicio de funciones públicas, “en las Comunidades de Regantes no cabe desconocer la existencia de un interés netamente privado, de carácter profesional, que estuvo presente en sus orígenes históricos, como agrupaciones de agricultores para la autogestión y distribución del agua del riego de un modo eficaz, ordenado y equitativo, carácter que pervive en la actualidad, por más que la evolución histórica de estas agrupaciones se haya caracterizado por una tendencia a acentuar sus funciones públicas, aunque sin llegar a desnaturalizar o eliminar su carácter de agrupación privada para satisfacer los intereses de los comuneros”, como así se afirma en la STS de 1 de

Por lo tanto, las Comunidades de Regantes tienen un carácter híbrido<sup>568</sup>, lo que las sitúa en una zona gris entre la asociación privada y la Administración pública, ya que se tratan de entidades de base privada que tienen atribuidas el ejercicio de funciones públicas, lo que las convertiría, en cierto modo, en Administraciones públicas<sup>569</sup>.

Su consideración como Administración pública depende de la naturaleza de la actividad que en cada caso desarrollen. Así, gozan de la condición de Administración pública cuando ejercen las funciones públicas atribuidas por la Ley de Aguas mientras que carecen de la misma cuando se ocupan de los intereses privados de los comuneros<sup>570</sup>.

De esta forma, las Comunidades de Regantes no son, *stricto sensu*, Administraciones públicas, sino que participan de la naturaleza de la Administración pública cuando ejercen las funciones públicas que les sean otorgadas por ley o delegadas por la

---

febrero de 2011 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de apelación núm. 5670/2006 (Ponente: Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE), FJ 3]. La cuestión litigiosa que se debate en la sentencia versa sobre el aprovechamiento privativo de las aguas del río Mijares en el que existían unas determinadas tierras en las que se solapaban dos Comunidades de Regantes. En el mismo sentido, STS de 12 de diciembre de 2014 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 1222/2014 (Ponente: Pilar TESO GAMELLA) FJ 5].

<sup>568</sup> En este sentido, desde hace años, la doctrina ha puesto de relieve el carácter bifronte de estas entidades. Así, señalaba GARRIDO FALLA que las Comunidades de Regantes “apuntan hacia formas mixtas de doble personalidad al actuar, de una parte, con poderes investidos por el Estado (...) y, de otra, como administradoras de intereses particulares del grupo, distintos de los generales del Estado” [GARRIDO FALLA, Fernando, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, p. 145].

<sup>569</sup> En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara al considerar que las corporaciones de derecho público participan de la naturaleza de las Administraciones públicas. Por todas, STC 76/1983, de 5 de agosto, (Ponente: Gloria BEGUÉ CANTÓN) FJ 25. Esta sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra el proyecto de Ley orgánica de armonización del proceso autonómico.

<sup>570</sup> La jurisprudencia sostiene que la Comunidades de Regantes únicamente tienen la condición de Administración pública cuando ejercen funciones administrativas. Entre otras, afirma la STSJ de Aragón de 25 de noviembre de 2016, [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de apelación núm. 54/2016, (Ponente: Javier SEOANE PRADO), FJ 3] que “las Comunidades de Regantes forman parte de la llamada Administración Corporativa, pero tanto la doctrina como la jurisprudencia han destacado el carácter singular y mixto (público-privado) de dichas entidades, de tal forma que su consideración como Administración Pública o no depende del ámbito en que desarrollen su actividad. Así, no se le reconoce tal consideración sino cuando se ocupen de los intereses públicos cuya gestión tienen encomendada bajo la tutela del organismo de cuenca, y carecen de ella en tanto se ocupen de los intereses privados de los usuarios integrados en ella”. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación del Acuerdo de una Comunidad de Regantes por la que se decidía la contratación de un Guarda.

Administración<sup>571</sup>. Por lo tanto, no cabe identificar totalmente a estas entidades con la Administración<sup>572</sup>.

Respecto a sus actividades públicas, las Comunidades de Regantes tienen como función esencial y típica la gestión autónoma de los bienes hidráulicos<sup>573</sup>, administrando y distribuyendo entre sus miembros los aprovechamientos colectivos de las aguas públicas<sup>574</sup> de las que son titulares, generalmente, a través de la concesión<sup>575</sup>.

Para llevar a cabo la administración y reparto de las aguas públicas, las Comunidades de Regantes están investidas de una serie de potestades y privilegios propios de la Administración pública como, por ejemplo, la potestad organizativa y normativa<sup>576</sup>, la

---

<sup>571</sup> STS de 14 de marzo de 1994, [(Sala de lo Civil, Sección 1ª), recurso de casación núm. 575/1991 (Ponente: Alfonso VILLAGÓMEZ RODIL), FJ 3]. La controversia que da lugar a la sentencia surge de la reclamación de gastos por aprovechamiento de aguas que una Comunidad de Regantes exige a una Acequia. El Juzgado de Primera Instancia desestimó la demanda sin entrar a conocer sobre el fondo del asunto al considerar que su conocimiento correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa. La sentencia fue recurrida ante la Audiencia Provincial de Valencia que condenó a la Acequia al abono de los citados gastos. La Acequia recurrió en casación alegando incompetencia de jurisdicción al considerar que su conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. El Tribunal Supremo confirmó que el conocimiento decisorio correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>572</sup> En este sentido, escribe Tomás-Ramón FERNÁNDEZ que las Comunidades de Regantes “(...) son y no pueden dejar de ser corporaciones (...) esencialmente privadas, como corresponde a su propia base, sin perjuicio de que, a ciertos efectos, y más o menos según los casos, actúan como verdaderas Administraciones públicas, o más propiamente, como delegados o agentes descentralizados de una Administración pública (...)” [FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, “Sobre la naturaleza de las Comunidades de Regantes”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 2, 1974, p. 292]. En una postura similar, afirmaba CLAVERO ARÉVALO que “las Comunidades de Regantes no forman parte de la Administración ni directa ni indirectamente y que sólo dando a la Administración un sentido muy extenso y amplio podrían encuadrarse en tal expresión. Sólo así podría hablarse de las Comunidades de Regantes como Administraciones públicas” [CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, “Las Comunidades de Regantes como organismos autónomos de la Administración del Estado: su estructura y funciones en la ejecución y explotación de las obras hidráulicas...”, *op. cit.*, p.10].

<sup>573</sup> STC 227/1988, de 29 de noviembre, (Ponente: Jesús LEGUINA VILLA) FJ 24, en la que se afirma que “tratándose de Corporaciones de Derecho público, como es el caso de las comunidades de usuarios de aguas públicas, cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos (...)”. Esta sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de Aguas de 1985. En el mismo sentido, STC 161/1996, de 6 de noviembre (Ponente: Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO), FJ 6.

<sup>574</sup> Dispone el artículo 199.2 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (en adelante, RDPH), que “las Comunidades de Usuarios realizan, por mandato de la Ley y con la autonomía que en ella se les reconoce, las funciones de policía, distribución y administración de las aguas que tengan concedidas por la Administración”.

<sup>575</sup> En ese sentido, sostiene la Resolución CT de Aragón 56/2018, de 29 de octubre de 2018, que “la actividad esencial de una comunidad de regantes es precisamente la organización de los aprovechamientos de riego, lo cual constituye un uso privativo del dominio público hidráulico a través de la figura de la concesión”.

<sup>576</sup> Art. 82.2 LA “Los estatutos y ordenanzas de las comunidades de usuarios incluirán la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes del dominio público hidráulico, regularán la participación y representación obligatoria (...)”.

ejecutividad de sus actos<sup>577</sup>, la utilización de la vía de apremio<sup>578</sup> o el ejercicio de la potestad sancionadora<sup>579</sup>.

A tenor del artículo 2.1.e) LTE, la sujeción de las Comunidades de Regantes a las obligaciones de transparencia se limita a su faceta pública, esto es, a aquellas actividades que realizan con sometimiento al Derecho administrativo.

En este sentido, hay que entender sujetos al ordenamiento jurídico-administrativo tanto los actos relativos a la organización y funcionamiento de las Comunidades de Regantes como los derivados del ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la Ley de Aguas<sup>580</sup>.

## **1.2.2 El alcance del derecho de acceso**

### **1.2.2.1 Aspectos de organización y funcionamiento**

Con relación a la organización y funcionamiento de estas entidades, la LTE garantiza que cualquier ciudadano, sin necesidad de ostentar la condición de comunero, tiene derecho a acceder a los Estatutos, Reglamentos y Ordenanzas que rigen la Comunidad de Regantes que, de hecho, pueden considerarse, potestades normativas delegadas por la Ley de Aguas<sup>581</sup>.

El conocimiento de estas normas es de especial relevancia dado que las Comunidades de Regantes, en el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas, se rigen,

---

<sup>577</sup> Art. 84.5 LA “Los acuerdos de la junta general y de la junta de gobierno, en el ámbito de sus competencias, serán ejecutivos (...)”.

<sup>578</sup> Art. 83.4 LA “Las deudas a la comunidad de usuarios por gasto de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas, gravarán la finca o industria en cuyo favor se realizaron, pudiendo la comunidad de usuarios exigir su importe por la vía administrativa de apremio (...)”.

<sup>579</sup> Art. 84. 6 LA “Al jurado corresponde conocer las cuestiones de hecho que se susciten entre los usuarios de la comunidad en el ámbito de las ordenanzas e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que puedan derivarse de la infracción”.

<sup>580</sup> Resolución CTBG territorial 263/2018, de 29 de noviembre de 2018; Resolución CTBG 323/2018, de 22 de agosto de 2018; Resolución CTBG 67/2021, de 20 de mayo de 2021, entre otras muchas.

<sup>581</sup> Resolución CTBG 301/2016, de 3 de octubre de 2016; Resolución CTBG 477/2018, de 12 de noviembre de 2018; Resolución CT de Aragón 18/2018, de 16 de abril de 2018, o Resolución CT de Castilla y León 27/2021, de 12 de marzo de 2021, entre otras.

principalmente, por sus Estatutos, Reglamentos y Ordenanzas, quedando únicamente sujetas de forma supletoria a la LPAC<sup>582</sup>.

La transparencia también permite conocer la información relativa a los órganos principales que componen las Comunidades de Regantes, ya que en la medida en que ejerzan funciones administrativas, los actos emanados de dichos órganos estarán sujetos al Derecho administrativo<sup>583</sup>.

Así, tienen el carácter de información pública todos aquellos datos referidos a la identificación y nombramiento de los miembros que componen los órganos principales de la Comunidad de Regantes como son, por ejemplo, la Junta de Gobierno o el Jurado de Riegos<sup>584</sup>.

La Junta de Gobierno es el órgano ejecutivo de la entidad. Se trata, por tanto, del órgano encargado del cumplimiento de las Ordenanzas y de la ejecución de los acuerdos propios

---

<sup>582</sup> El art. 2.4 LPAC dispone que “las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley”.

<sup>583</sup> A mayor abundamiento, los órganos de las Comunidades de Regantes y, en general, de las corporaciones de derecho público son, valga la redundancia, públicos, al igual que públicos serían, por ejemplo, los cargos de Presidente del Jurado de Riegos o de Vocal de una Cámara de Comercio. En este sentido, la STS de 17 de marzo de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 6382/2005 (Ponente: Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE) FJ 4], afirma que los órganos de una Comunidad de Regantes “con independencia del sistema de elección de los componentes de los mismos o de las funciones que efectivamente desempeñen (que unas son públicas y otras privadas), no puede negárseles el carácter de públicos, por cuanto son los órganos de gobierno de la citada – si se quiere peculiar – Administración”. Añade el Alto Tribunal que “los órganos de gobierno de una Administración – no obstante, su carácter institucional, corporativo o de base privada – cuentan con la consideración de cargos públicos, y ello, a pesar de que todas las funciones que lleven a cabo no tengan dicha consideración de públicas; esta es la especialidad de este tipo de Administraciones, pero ella no altera el carácter de cargo público de quienes ocupan los órganos de gobierno de la citada Administración”. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación del Acuerdo de la Comunidades de Regantes de Lorca que otorgaba al recurrente un plazo de quince días para que optase por continuar en el cargo de Presidente del Jurado de Riegos de dicha Comunidad o por el de Vocal de la Cámara de Comercio e Industria de Lorca y Puerto Lumbreras. Este Acuerdo de la Comunidad de Regantes se fundamentaba en el artículo 15 de las Ordenanzas de dicha Comunidad que disponía que “todos los cargos de la Comunidad son incompatibles tanto para su desempeño como para presentarse a ellos, con cualquier cargo público o político (...)”. La controversia jurídica se sustentaba, por lo tanto, en dilucidar si el puesto de Vocal en la Cámara de Comercio podía ser considerado como “cargo público”. Una respuesta afirmativa determinaría, a tenor de las Ordenanzas de la Comunidad de Regantes, la incompatibilidad del cargo de Vocal en la Cámara de Comercio con el Presidente del Jurado de Riegos. El Tribunal Supremo, de acuerdo con los argumentos expuestos, señaló que el cargo de Vocal de la Cámara de Comercio debía considerarse a estos efectos como cargo público y que, por tanto, resultaba incompatible con los órganos de gobierno de la Comunidad de Regantes.

<sup>584</sup> Resolución CTBG 464/2016, de 23 de enero de 2017; Resolución CTBG 531/2017, de 23 de febrero de 2018.

y de los acuerdos de la Junta General<sup>585</sup>. Por otro lado, el Jurado de Riegos resuelve los conflictos que puedan surgir entre los miembros de la Comunidad de Regantes, imponiendo, en su caso, las sanciones que correspondan<sup>586</sup>.

En ambos casos, se trata de órganos de las Comunidades de Regantes que dictan actos sujetos a Derecho administrativo, de tal modo que la presencia de la transparencia resulta, desde luego, necesaria<sup>587</sup>.

Como decíamos, la LTE permite a la ciudadanía conocer las concretas personas que ocupan los órganos centrales de las Comunidades de Regantes. Sin embargo, la transparencia no se extiende al resto de los comuneros, cuya identidad no constituye información de naturaleza pública<sup>588</sup>. La razón es palpable: los comuneros que no participan en los órganos principales de la Comunidad de Regantes no tienen una relación

---

<sup>585</sup> El Artículo 219.1 RDPH dispone que “la Junta de Gobierno, elegida por la Junta General, es la encargada de la ejecución de las Ordenanzas y de los acuerdos propios y de los adoptados por la Junta General”.

<sup>586</sup> El Artículo 223 RDPH establece que “al Jurado corresponde conocer en las cuestiones de hecho que se susciten entre los usuarios de la Comunidad en el ámbito de las Ordenanzas e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción. Los procedimientos serán públicos y verbales en la forma que determine la costumbre y este Reglamento. Sus fallos serán ejecutivos”.

<sup>587</sup> La doctrina, generalmente, ha considerado que el Jurado de Riegos tiene un carácter administrativo [MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián “Reflexiones sobre los Jurados de Aguas”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *La protección jurídica del ciudadano...*, *op. cit.*, pp. 237 y 241]. No obstante, otros autores han considerado que los Jurados de Riegos ejercen funciones jurisdiccionales. En este sentido, GUAITA, aunque consciente de que era una opinión contraria a la doctrina mayoritaria, consideró a los Jurados de Riegos como “verdaderos tribunales” dedicados a “resolver litigios entre sus miembros en la materia que les es propia, mediante fallos ejecutivos, absolutamente irrecurribles” [GUAITA MARTORELL, Aurelio, “Naturaleza de las Comunidades de Regantes y de sus Jurados de Riegos”, *Homenaje al profesor Alfonso Otero*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1981, p. 527]. Con todo, la jurisprudencia declaró hace ya varios años que “los fallos de los Jurados de Riego, que son siempre ejecutivos, son actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo” [STS de 10 de octubre de 1973, Sala de Contencioso-Administrativo (Ponente: Nicolás GÓMEZ DE ENTERRÍA GUTIÉRREZ)]. Y, de hecho, la realidad demuestra que la jurisdicción contencioso-administrativa conoce de los recursos contra los fallos de los Jurados de Riego. Así, a modo de ejemplo, STSJ de Andalucía de 7 de noviembre de 1994 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso contencioso-administrativo núm. 1994/1992 (Ponente: José SÁNCHEZ FABA)]; STSJ de Andalucía de 7 de enero de 2003 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 3527/1997 (Ponente: José Antonio SANTANDREU MONTERO)]; STSJ de Cataluña de 24 de marzo de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de apelación núm. 9/2003 (Ponente: Alberto ANDRÉS PEREIRA)]. No obstante, debe decirse que, con anterioridad a las sentencias citadas, la doctrina ya contemplaba la posibilidad de recurso contencioso-administrativo contra los fallos de los Jurados de Riegos. En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La fórmula «cuestiones de hecho» como delimitadora de la competencia de los Jurados de Riegos: reflexiones críticas a propósito del Decreto de competencias 2993/1970”, *Revista de Administración Pública*, número 65, 1971, p. 162.

<sup>588</sup> Resolución CTBG 293/2018, de 16 de julio de 2018.

directa con el ejercicio de funciones públicas, de tal modo que su identificación no aporta valor ninguno a la fiscalización de la actividad administrativa que persigue la LTE.

### **1.2.2.2 Actividades realizadas en ejercicio de funciones públicas**

La información relativa a las funciones públicas que desarrollan las Comunidades de Regantes encuentra, sin duda, acomodo en la LTE. En términos generales, tienen el carácter de información pública aquellos datos o conocimientos referidos a la organización de los aprovechamientos de riego y al ejercicio de potestades administrativas por medio de los Jurados de Riego<sup>589</sup>. Con relación a estos últimos, es indudable que constituyen información pública las actas o resoluciones que emiten cuando se pronuncian sobre un asunto del que han conocido<sup>590</sup>.

La información relativa a la organización de los riegos –función crucial de las Comunidades de Regantes– deberá ser accesible al conjunto de la ciudadanía. A este respecto, la casuística es bastante rica. A modo de ejemplo, en virtud del derecho de acceso, cualquier ciudadano puede solicitar a la entidad la información relativa a la superficie total regable de la Comunidad de Regantes pues, como es notorio, guarda una estrecha relación con la organización de los aprovechamientos hidráulicos<sup>591</sup>.

También tienen carácter de información pública otros aspectos esenciales conectados con la organización de los riegos, como son, sin duda, el precio del agua de riego<sup>592</sup>; la cantidad de agua disponible en el presente año hidrológico y la utilizada el año anterior<sup>593</sup>; la información relativa a los sistemas de riego<sup>594</sup>; el proyecto de obra de una balsa de regulación para la modernización de la infraestructura hidráulica de la Comunidad<sup>595</sup>; los proyectos de modernización de regadío de la Comunidad de Regantes<sup>596</sup>; los documentos

---

<sup>589</sup> Resolución CTBG 464/2016, de 23 de enero de 2017; Resolución CTBG 314/2017, de 3 de octubre de 2017, entre otras muchas.

<sup>590</sup> Resolución CTBG 347/2017, de 17 de octubre de 2017.

<sup>591</sup> Resolución CTBG 421/2018, de 5 de septiembre de 2018.

<sup>592</sup> Resolución CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018; Resolución CTBG 742/2018, de 27 de febrero de 2019; Resolución CTBG 723/2020, de 29 de enero de 2021.

<sup>593</sup> Resolución CTBG 268/2018, de 24 de julio de 2018.

<sup>594</sup> Resolución CTBG 816/2019, de 11 de febrero de 2020.

<sup>595</sup> Resolución CT de Aragón 30/2021, de 28 de junio de 2021.

<sup>596</sup> Resolución CT de Castilla y León 27/2021, de 28 de mayo de 2021.



necesarios para causar alta en la modernización de los regadíos<sup>597</sup>; los derechos que sobre el uso del agua corresponden a cada comunero<sup>598</sup>; los metros cúbicos de agua consumidos por cada regante<sup>599</sup>; los planos de las zonas regables, linderos de cada finca y tomas de aguas<sup>600</sup> o los acuerdos de inclusión de determinadas fincas dentro de las zonas regables de la Comunidad de Regantes<sup>601</sup>.

### **1.2.2.3 Actividades privadas no sujetas al derecho de acceso**

Por otra parte, la LTE no ampara el acceso de la ciudadanía a la información producida por las Comunidades de Regantes que no se encuentre conexas con las funciones públicas que desempeñan. Las informaciones referidas a las cuestiones puramente internas de las Comunidades de Regantes tienen carácter privado y por ello no resultan accesibles en virtud del derecho de acceso a la información.

En este sentido, con carácter general, no encuentran cobijo en la LTE aquellas solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Comunidades de Regantes que no tengan una relación directa con la organización de los aprovechamientos de riegos, ni con las potestades administrativas por medio de los Jurados de Riego y policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas<sup>602</sup>.

Así, cualquier petición de información que no afecte directamente a las funciones públicas de las Comunidades de Regantes queda al margen de la LTE. En este sentido, la celebración de las reuniones, asambleas y plenos de la Comunidad de Regantes tiene, por regla general, carácter privado, de tal modo que el conocimiento de la fecha, horario o lugar donde se efectúen no estaría, en principio, amparada por la LTE<sup>603</sup>.

---

<sup>597</sup> Resolución CTBG 723/2020, de 29 de enero de 2021.

<sup>598</sup> Resolución GAIP 474/2021, de 28 de mayo de 2021; Resolución CTBG 69/2019, de 12 de abril de 2019.

<sup>599</sup> Resolución CTBG 122/2018, de 7 de junio de 2018.

<sup>600</sup> Resolución CT de Aragón 56/2018, de 29 de octubre de 2018; Resolución CT de Castilla y León 27/2021, de 28 de mayo de 2021.

<sup>601</sup> Resolución CT de Castilla y León 59/2020, de 7 de abril de 2020.

<sup>602</sup> Por todas, Resolución CTBG 464/2017, de 23 de enero de 2017.

<sup>603</sup> Resolución CTBG 293/2018, de 16 de julio de 2018; Resolución CTBG 300/2018, de 13 de agosto de 2018.

Por las mismas razones, tampoco reviste la naturaleza de información pública aquella referida al listado de asistentes a una asamblea, al igual que el resumen, conteo o justificación de los votos de los comuneros en la misma<sup>604</sup>.

El sustrato de base privada que conforma la Comunidad de Regantes conduce a que las actas que recogen documentalmente los acuerdos adoptados en sus asambleas son actos meramente privados no sujetos al Derecho administrativo, de tal modo que, con carácter general, permanecen fuera del alcance del derecho de acceso<sup>605</sup>.

Sin embargo, debe hacerse una importante matización. Si las actas documentan información relativa al ejercicio de las funciones públicas que desempeñan las Comunidades de Regantes, su conocimiento sí que adquiere relevancia para el conjunto de la ciudadanía y deviene, por lo tanto, en información pública<sup>606</sup>. Así ocurre, por ejemplo, cuando se solicita el acceso a un acta en la que se recoge un acuerdo referido a la transformación del sistema de riego de la Comunidad<sup>607</sup> o cuando se quiere acceder al acta que documenta las decisiones de modificación de las características del aprovechamiento de las aguas públicas<sup>608</sup>. En estos casos en que se adoptan decisiones que inciden en el ejercicio de funciones públicas, la accesibilidad de las actas entronca con la finalidad perseguida por la LTE. En cambio, no cabe invocar la LTE para acceder a las actas de las Comunidades de Regantes que reflejan acuerdos sobre asuntos privados no sujetos al control público como, por ejemplo, el pago de cantidades adeudadas<sup>609</sup>.

No es extraño que acaezca que las actas de las asambleas o reuniones de las Comunidades de Regantes recojan información de diversa naturaleza. En estos supuestos, la Comunidad de Regantes estará constreñida a la entrega al solicitante de las actas de sus asambleas, pero excluyendo de las mismas la información relativa a las actividades que pertenecen al ámbito de actuación privado de la Comunidad<sup>610</sup>.

---

<sup>604</sup> Resolución CTBG 297/2016, de 29 de septiembre de 2016.

<sup>605</sup> Resolución CTBG 52/2017, de 9 de mayo de 2017.

<sup>606</sup> Resolución CTBG 66/2018, de 4 de mayo de 2018; Resolución CTBG 300/2018, de 13 de agosto de 2018; Resolución CTBG 477/2018, de 12 de noviembre de 2018; Resolución CTBG 865/2019, de 27 de febrero de 2020; Resolución CTBG 741/2020, de 3 de febrero de 2021.

<sup>607</sup> Resolución CTBG 52/2017, de 9 de mayo de 2017.

<sup>608</sup> Resolución CTBG 66/2018, de 4 de mayo de 2018.

<sup>609</sup> Resolución CTBG 432/2017, de 13 de diciembre de 2017.

<sup>610</sup> Resolución CTBG 769/2019, de 24 de enero de 2020, entre otras.

El derecho de acceso no puede hacerse valer para conocer determinadas informaciones referidas a los asuntos inherentes a la vida privada de la Comunidades de Regantes. Así, por ejemplo, por tratarse de materias cuya incumbencia exclusivamente concierne a los miembros de la entidad, no cabrá invocar el derecho de acceso a la información para conocer el padrón general de todos los comuneros<sup>611</sup> o la representatividad que en número de votos ostentan cada uno de ellos en la Comunidad de Regantes<sup>612</sup>.

Otro aspecto esencial dentro de la esfera privada de la Comunidad de Regantes es su ámbito económico-financiero. La gestión económica de la entidad es una materia eminentemente privada, que afecta exclusivamente a los socios, y que no se encuentra sujeta al Derecho administrativo.

Por ello, la información de naturaleza económica o financiera tiene un carácter privado, lo que comporta que no resulte accesible en virtud de la LTE. Así, no tienen el carácter de información pública los presupuestos, el libro de cuentas anuales o los saldos de las cuentas bancarias de las Comunidades de Regantes<sup>613</sup>. Por las razones expuestas, permanecen fuera de la LTE otras cuestiones relacionadas con la gestión económica de estas entidades, como el acceso a los gastos de las Comunidades de Regantes en asesores y letrados<sup>614</sup>; la información relativa al cobro de cuotas pendientes<sup>615</sup>, o el acceso al listado de deudores de la Comunidad de Regantes<sup>616</sup>.

---

<sup>611</sup> Resolución CTBG 682/2019, de 16 de diciembre de 2019; Resolución CTBG 816/2019, de 11 de febrero de 2020; Resolución GAIP 474/2021, de 28 de mayo de 2021.

<sup>612</sup> Resolución CTBG 238/2018, de 13 de julio de 2018; Resolución CTBG 475/2019, de 26 de septiembre de 2019, Resolución CTBG 682/2019, de 16 de diciembre de 2019.

<sup>613</sup> Resolución CTBG 297/2016, de 29 de septiembre de 2016; Resolución CTBG 314/2017, de 3 de octubre de 2017; Resolución CTBG 355/2017, de 16 de octubre de 2017; Resolución CT de Aragón 56/2018, de 29 de octubre de 2018. Debe decirse, no obstante, que el CTBG en sus primeras resoluciones sostuvo que las cuentas anuales de las Comunidades de Regantes constituían información pública y que, de hecho, debía publicarse de forma proactiva, es decir, sin que fuera necesario acudir al derecho de acceso a la información, Resoluciones CTBG 151/2015, de 30 de julio de 2015 y 420/2015, de 18 de febrero de 2016. Sin embargo, salvo en estas dos citadas Resoluciones, la doctrina que de forma mayoritaria ha seguido el CTBG, tanto para las Comunidades de Regantes como para otras corporaciones de derecho público, ha sido considerar que se trata efectivamente de información privada y que, por tanto, permanece extramuros de la LTE. Cabe entender asentada esta postura del CTBG favorable a considerar dichas informaciones como de carácter privado.

<sup>614</sup> Resolución CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018.

<sup>615</sup> Resolución CTBG 435/2020, de 15 de octubre de 2020; Resolución CTBG 438/2019, de 16 de septiembre de 2019; Resolución CTBG 246/2018, de 16 de julio de 2018; Resolución CTBG 531/2017, de 23 de febrero de 2018.

<sup>616</sup> Resolución CTBG 816/2019, de 11 de febrero de 2020.

## 1.3 Cofradías de Pescadores

### 1.3.1 *La sujeción a la legislación de transparencia*

Las Cofradías de Pescadores, cuya existencia se remonta a la Edad Media<sup>617</sup>, se conformaron históricamente como organizaciones de base asociativa que, generalmente bajo la protección de una Virgen o de un Santo, agrupaban a todos los trabajadores que se dedicaban a la actividad extractiva pesquera<sup>618</sup>. Estas asociaciones de trabajadores del mar se han desarrollado, desde antiguo, con el apoyo de los poderes públicos<sup>619</sup>.

Tradicionalmente, las Cofradía de Pescadores, además de ejercer funciones de carácter social y asistencial en favor de los cofrades y de sus familias<sup>620</sup>, se erigieron en núcleos organizadores del oficio pesquero regulando, por ejemplo, las especies que podían capturarse en cada época del año o las distintas artes que eran apropiadas para cada especie, evitando de esta forma que la pesca excesiva pudiera provocar su agotamiento<sup>621</sup>.

En nuestro Derecho, las Cofradías de Pescadores se configuran como corporaciones de derecho público. Se trata pues, de entidades de base privada, sin ánimo de lucro, que a su vez ejercen algunas funciones públicas<sup>622</sup>.

---

<sup>617</sup> Algunos autores, como RUMEU DE ARMAS, consideran que, en la costa cantábrica, las Cofradías de Pescadores “estaban ya organizadas y constituidas en el siglo XII” [RUMEU DE ARMAS, Antonio, *Historia de la previsión social en España: cofradías, gremios, hermandades, montepíos*, El Albir, Barcelona, 1981, pp. 137 y 138].

<sup>618</sup> BARRIO GARCÍA, Gonzalo A, *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 219.

<sup>619</sup> En este sentido, preámbulo del Real Decreto 670/1978, de 11 de marzo, de Cofradías de Pescadores.

<sup>620</sup> En efecto, la función asistencial de las Cofradías de Pescadores ha sido, tradicionalmente, una de las actividades más representativas de estas entidades. En este sentido, escribe ERKOREKA GERVASIO, que “la imagen prototípica de las hermandades mareantes acostumbra a representar a éstas, precisamente, prestando auxilio a los cofrades con objeto de ayudarles a sobrellevar o superar ciertos estados de privación o urgente necesidad” [ERKOREKA GERVASIO, Josu Iñaki, *Análisis histórico-institucional de las cofradías de mareantes del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1991, p. 319].

<sup>621</sup> REBOLLO PUIG, Manuel; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano; FALCÓN TELLA, Ramón, *Naturaleza y régimen jurídico de las cofradías de pescadores*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996, p. 10.

<sup>622</sup> Así, el artículo 45.1 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado (en adelante, LPME) dispone que “las Cofradías de Pescadores son corporaciones de derecho público, sin ánimo de lucro, representativas de intereses económicos, que actúan como órganos de consulta y colaboración de las administraciones competentes en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero”.

En su dimensión privada, las Cofradías de Pescadores desempeñan, entre otros cometidos, la prestación de servicios a sus miembros y la representación y defensa de sus intereses privados, administrando los recursos propios de su patrimonio<sup>623</sup>.

En su faceta pública, las Cofradías de Pescadores actúan como órganos de consulta y colaboración de las Administraciones públicas en materia de pesca marítima y ordenación del sector pesquero y ejercen además aquellas otras funciones que les encomiende la Administración<sup>624</sup>.

Puede decirse que las Cofradías de Pescadores tienen la condición de Administración pública cuando ejercen funciones que afectan al interés público o general sobre la regulación y comercialización de la pesca, mientras que carecen de esta consideración cuando se ocupan de actividades privadas dirigidas a la satisfacción de los intereses propios de los cofrades y sus familias<sup>625</sup>.

En efecto, las Cofradías de Pescadores no son, en sentido estricto, Administración pública. Cuando ejercen funciones públicas, las Cofradías de Pescadores participan de la naturaleza de la Administración, sin que ello suponga, sin más, una identificación entre estas entidades y la Administración. Y es que no cabe identificar totalmente a las Cofradías de Pescadores con la Administración dado que, como ha recalcado la jurisprudencia, ni toda su actividad es administrativa, ni sus bienes son públicos, ni sus empleados son funcionarios públicos<sup>626</sup>.

---

<sup>623</sup> Dispone el artículo 46 letras b) y c) LPME que “son funciones de las Cofradías de Pescadores: (...) b) prestar servicios a sus miembros y representar y defender sus intereses; c) administrar los recursos propios de su patrimonio”.

<sup>624</sup> En este sentido, dispone el artículo 46.1.a) LPME que “son funciones de las Cofradías de Pescadores actuar como órganos de consulta de las Administraciones públicas competentes y ejercer las funciones que les encomienden la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias”.

<sup>625</sup> STSJ de Asturias de 8 de junio de 1995 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso contencioso-administrativo núm. 279/1994 (Ponente: Luis QUEROL CARCELLER) FJ 2]. La cuestión que se debate en la sentencia es la reclamación de sobre prestaciones asistenciales de jubilación dirigida a una Cofradía de Pescadores.

<sup>626</sup> STSJ de Galicia de 28 de julio de 1999 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1592/1996 (Ponente: Benigno LÓPEZ GONZÁLEZ) FJ 3]. El origen de esta sentencia se encuentra en la impugnación del Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Cambados (Pontevedra) que denegaba el reconocimiento de servicios en otras Administraciones públicas a efectos de trienios a un funcionario. el recurrente, funcionario de carrera del citado Ayuntamiento gallego pretendía que se le reconociera a los efectos del cómputo de trienios los servicios prestados en dos Cofradías de Pescadores. Sin embargo, el Tribunal desestimó el recurso al considerar que las Cofradías de Pescadores,

En virtud del artículo 2.1.e) LTE, el sometimiento de las Cofradías de Pescadores a las obligaciones de transparencia se limita a las actividades sujetas a Derecho administrativo.

Como punto de partida debe tenerse en cuenta que las Cofradías de Pescadores realizan de forma mayoritaria actividades de naturaleza privada, como la prestación de servicios a sus miembros o la realización de transacciones mercantiles con terceros, lo que en principio determinará que la información relativa a estas actividades estará fuera del alcance de la LTE, al no ser perceptible su conexión directa con el desarrollo de funciones administrativas<sup>627</sup>.

Como se ha observado con relación a las Comunidades de Regantes, pueden considerarse actividades sujetas a Derecho administrativo, con carácter general, tanto los actos relativos a la organización y funcionamiento de las Cofradías como los referidos al ejercicio de las funciones administrativas que tienen encomendadas<sup>628</sup>.

### **1.3.2 *El alcance del derecho de acceso***

Con respecto a la organización y funcionamiento de estas entidades, resulta poco discutible que los Estatutos que rigen la Cofradía revisten información pública<sup>629</sup>.

Por las funciones públicas que desempeña, resulta razonable que tenga el carácter de información pública aquella referida a la estructura organizativa de la Cofradía. La LTE permite, pues, conocer la identificación de las personas responsables que integran los principales órganos que conforman la Cofradía de Pescadores, como son, por ejemplo, el Presidente o el Patrón Mayor<sup>630</sup>.

---

tal como hemos comentado, no son Administraciones públicas en sentido estricto, sino que tienen dicha consideración exclusivamente en la medida en que ejerzan funciones públicas.

<sup>627</sup> En este sentido, la Resolución CT de Canarias 18/2017, de 24 de octubre de 2017, sostiene que “(...) hay que tener en cuenta que las cofradías de pescadores realizan básicamente actividades de naturaleza privada, como transacciones civiles o mercantiles o prestación de servicios a sus miembros”.

<sup>628</sup> Entre otras, Resolución CTBG territorial 263/2018, de 29 de noviembre de 2018.

<sup>629</sup> Entre otras, Resolución CTBG 361/2017, de 24 de octubre de 2017.

<sup>630</sup> Resolución CT de Canarias 18/2017, de 24 de octubre de 2017. No obstante, la posición de los órganos de garantía del derecho de acceso no es unánime en esta cuestión. En este sentido, la Resolución GAIP 310/2017, de 15 de septiembre de 2017, considera que la identificación de las personas físicas que representan a la Cofradía, tales como el Presidente, Vicepresidente, Secretario o el Tesorero, es información privada y que no se encontraría, por tanto, amparada por la ley catalana de transparencia.

El derecho de acceso se extiende también a las decisiones que adopten los órganos principales de las Cofradías de Pescadores en el ejercicio de las funciones públicas que tienen delegadas. Así, cualquier ciudadano tendrá derecho a obtener copia de las actas de las asambleas de las Cofradías de Pescadores siempre que contengan información referida al desempeño de funciones administrativas.

Sin embargo, el matiz es relevante. No debe perderse de vista que las Cofradías de Pescadores son entidades de base privada, por lo tanto, las actas que recogen documentalmente las cuestiones abordadas en sus reuniones o asambleas tienen, en principio, un carácter privado. Normalmente, se tratarán de cuestiones referidas a la vida interna de la entidad cuyo conocimiento incumbe exclusivamente a los cofrades.

Por ello, las actas de los órganos de las Cofradías de Pescadores constituyen únicamente información pública cuando se refieran a las funciones públicas que tienen encomendadas<sup>631</sup>.

No obstante, es plausible que en una misma reunión se traten cuestiones de naturaleza pública y privada. En estos casos, ante una solicitud de acceso a las actas, la Cofradía de Pescadores deberá facilitarlas al solicitante previa disgregación de aquella información referida a la actividad privada de la entidad que permanecerá, por tanto, confidencial<sup>632</sup>, como ya se ha visto con anterioridad en relación con otras corporaciones de derecho público.

Con relación al ejercicio de funciones administrativas que las Cofradías de Pescadores tienen encomendadas, el derecho de acceso que garantiza la LTE se extiende a la información derivada de la colaboración con la Administración en las materias de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero.

El resto de las informaciones que dispongan las Cofradías de Pescadores tienen un carácter privado, entre las que se encuentran singularmente las referidas a aspectos económicos y financiero de la entidad. La gestión económica de estas entidades se

---

<sup>631</sup> Entre otras, Resolución CTBG 361/2017, de 24 de octubre de 2017.

<sup>632</sup> Resolución CTPD de Andalucía 119/2017, de 8 de noviembre de 2017. En el mismo sentido, Resolución CT de Canarias 18/2017, de 24 de octubre de 2017.

considera como una actividad puramente privada al no atisbarse su conexión directa con el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas las Cofradías de Pescadores.

Consecuentemente, los presupuestos de la Cofradía de Pescadores tienen el carácter de información privada debido a la indicada falta de conexión directa con el ejercicio de funciones públicas<sup>633</sup>.

En el mismo sentido, tienen carácter privado el libro de cuentas anuales, los informes de auditorías o los saldos de las cuentas bancarias de las Cofradías de Pescadores<sup>634</sup>. Aunque puedan recibir subvenciones por parte de las Administraciones, el sostenimiento económico de las Cofradías de Pescadores depende fundamentalmente de ingresos privados, derivados de la explotación de su propio patrimonio, de las actividades económicas que emprenden y, por supuesto, de las cuotas sociales de sus miembros.

La autonomía financiera de la que gozan las Cofradías de Pescadores refuerza la consideración de la gestión económica de estas entidades como una actividad privada que incumbe únicamente a los cofrades y, por consiguiente, determina la imposibilidad de extender la transparencia a la documentación relativa a los aspectos económicos y presupuestarios de la entidad.

Es más, el carácter privado de los presupuestos se comunica a las retribuciones de las personas responsables de los órganos de las Cofradías al considerarse como un acto de ejecución presupuestaria<sup>635</sup>. Por estar directamente relacionada con la gestión de los

---

<sup>633</sup> Resolución GAIP 310/2017, de 15 de septiembre de 2017.

<sup>634</sup> Resolución CT de Valencia 70/2018, de 25 de mayo de 2018; Resolución CTBG 361/2017 de 24 de octubre de 2017. No obstante, debe indicarse que sobre esta materia encontramos alguna decisión contradictoria. Así, la Resolución CTPD de Andalucía 119/2017, de 8 de noviembre de 2017, consideró como información pública los presupuestos y las cuentas anuales de una Cofradía de Pescadores. En este caso, la Cofradía de Pescadores de Vélez-Málaga, entidad sobre la que dirigió la solicitud de información, recurrió la Resolución del CTPD de Andalucía, siendo desestimado su recurso por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 11 de Sevilla, de 4 de septiembre de 2019, procedimiento ordinario núm. 421/2017, (Ponente: María de las Mercedes ROMERO GARCÍA). Esta sentencia fue recurrida en apelación por la citada Cofradía de Pescadores. La STSJ de Andalucía de 9 de junio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación 2611/2019 (Ponente: Pedro Luis ROÁS MARTÍN) FJ 3] desestimó el recurso, ratificando el carácter de información pública de los presupuestos y cuentas anuales de las Cofradías de Pescadores.

<sup>635</sup> Resolución CT de Galicia 146/2019, de 28 de noviembre de 2019.



recursos propios de la entidad, la información relativa a las retribuciones tiene naturaleza privada<sup>636</sup>.

Sin embargo, que una determinada información tenga carácter privado no significa siempre que sea inaccesible en virtud del derecho de acceso. Puede ocurrir que alguna de estas informaciones, como por ejemplo los presupuestos de la Cofradía, se encuentren en manos de la Administración<sup>637</sup>.

En estos casos, en realidad sería posible acceder a esa información si, en vez de solicitarse directamente a la Cofradía, se dirigiese la solicitud a la Administración. La razón de estos dos posibles resultados viene determinada por la sujeción parcial de las Cofradías de Pescadores a la LTE. Así, como hemos señalado, la información presupuestaria y, en general, la económica tiene un carácter privado lo que conlleva su inaccesibilidad en virtud del derecho de acceso, al encontrarse la entidad únicamente sujeta a la LTE con relación a las actividades que desempeña con arreglo al Derecho administrativo.

Sin embargo, si la solicitud de información se dirige a la Administración, en principio, sí que resultaría posible el acceso a esta información. La diferencia de resultados radicaría en el hecho de que, con relación a la Administración, no operaría la limitación de los actos sometidos a Derecho administrativo<sup>638</sup>.

Así, como ya vimos, aunque los datos, documentos o conocimientos puedan tener un origen ciertamente privado, devienen información pública en el mismo momento en que se encuentran en poder de la Administración como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

---

<sup>636</sup> Resolución CT de Canarias 18/2017, de 24 de octubre de 2017. En el mismo sentido, Resolución CTPD de Andalucía 119/2017, de 8 de noviembre de 2017; Resolución CT de Valencia 70/2018, de 25 de mayo de 2018 y Resolución CT de Galicia 146/2019, de 28 de noviembre de 2019.

<sup>637</sup> La Ley establece que los presupuestos de las Cofradías de Pescadores una vez aprobados deben ser remitidos a la Administración de tal modo que, en principio, deben encontrarse en su poder. En este sentido, *ad exemplum*, artículo 9.3 de la Ley 9/1993, de 8 de julio, de Cofradías de Pescadores de Galicia; artículo 63 de la Ley 16/1998, de 25 de junio, de Cofradías de Pescadores del País Vasco; artículo 41.2 de la Ley 22/2002, de 12 de julio, de Cofradías de Pescadores de Cataluña, o el artículo 49.2 de la Ley 17/2003, de 19 de abril, de Pesca de Canarias.

<sup>638</sup> Resolución CT de Canarias 18/2017, de 24 de octubre de 2017; Resolución CT de Valencia 70/2018, de 25 de mayo de 2018 y Resolución GAIP 403/2017, de 12 de diciembre de 2017.

En estos casos, lo razonable es que la Administración conceda un trámite de audiencia a la a la Cofradía de Pescadores para que esta pueda oponerse a la entrega de sus datos económicos invocando alguno de los límites que reconoce la LTE<sup>639</sup>.

## 1.4 Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación

Las Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación se configuran como corporaciones de derecho público<sup>640</sup>. Se trata de entidades de base privada que persiguen la defensa de los intereses privados de sus miembros<sup>641</sup>, pero a las que se les encomienda también el ejercicio de algunas funciones públicas relacionadas con los fines corporativos que representan<sup>642</sup>.

De hecho, el ejercicio de funciones públicas es una nota característica de estas entidades, lo que justifica que su origen no se encuentre en un mero *pactum associationis*, propio de las asociaciones privadas, sino en un acto del poder público<sup>643</sup>.

---

<sup>639</sup> Sobre esta cuestión nos remitimos a lo que exponemos en el Capítulo cuarto, epígrafe 2.5.3.

<sup>640</sup> El artículo 2.1 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (en adelante LCA), dispone que “las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación son corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen (...)”. Por otra parte, la jurisprudencia ha considerado tradicionalmente a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como Corporaciones de Derecho Público. Así, entre otras, STS de 2 de junio de 1992 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (Ponente: Ángel Alfonso LLORENTE CALAMA), FJ 3]; STS de 9 de febrero de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 2767/1999 (Ponente: José Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT), FJ 5], STS de 12 de noviembre de 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 3484/2009 (Ponente: María Isabel PERELLÓ DOMÉNECH), FJ 3].

<sup>641</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, “La reordenación del mercado interior”, en GARRIDO FALLA, Fernando (Coord.), *El modelo económico en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, p. 207.

<sup>642</sup> Entre otras, STC 206/2001, de 22 de octubre (Ponente: Pedro CRUZ VILLALÓN), FJ 4. Esta sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Cataluña frente a varios preceptos de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

<sup>643</sup> STC 107/1996, de 12 de junio, (Ponente: Javier DELGADO BARRIO), FJ 9. Esta sentencia tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia con relación a varios preceptos de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, ya derogada, en la que se alegaba una supuesta vulneración del artículo 22.1 de la Constitución.

Así, al igual que el resto de las corporaciones de derecho público, las Cámaras tienen una naturaleza mixta o bifronte, toda vez que, dirigidas primordialmente a la consecución de fines privados, ejercen asimismo las funciones públicas que la Ley les atribuye<sup>644</sup>.

En su dimensión pública, las Cámaras tienen como finalidad principal la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria, los servicios y la navegación, ejerciendo las funciones administrativas que la ley les encomienda<sup>645</sup>, entre ellas, la de asesorar a la Administración sobre tales cuestiones<sup>646</sup>.

En estos casos, cuando actúan como poderes públicos delegados, las Cámaras pueden considerarse verdaderas Administraciones públicas<sup>647</sup>, encontrándose sus actos sujetos a Derecho administrativo.

En su faceta privada, las Cámaras canalizan mayoritariamente intereses sectoriales de sus miembros que son, por ello, estrictamente privados<sup>648</sup>, sometiendo su actuación al Derecho privado. Así, al margen de las funciones públicas, las Cámaras desarrollan

---

<sup>644</sup> Entre otras, STS de 24 de enero de 2000 [(Sala de lo Civil), recurso de casación núm. 1254/1995 (Ponente: Alfonso VILLAGÓMEZ RODIL), FJ 1]; STS de 1 de febrero de 2006 [(Sala de lo Civil, Sección 1ª), recurso de casación núm. 2526/1999 (Ponente: Juan Antonio XIOL RÍOS), FJ 3].

<sup>645</sup> El artículo 5.1 LCA establece que “las Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación tendrán las siguientes funciones de carácter público-administrativo: a) expedir certificados de origen y demás certificaciones relacionadas con el tráfico mercantil, nacional e internacional, en los supuestos previstos en la normativa vigente; b) recopilar las costumbres y usos mercantiles, así como las prácticas y usos de los negocios y emitir certificaciones acerca de su existencia; c) ser órgano de asesoramiento de las Administraciones Públicas, en los términos que las mismas establezcan, para el desarrollo del comercio, la industria, los servicios y la navegación; (...)”.

El artículo 5.2 LCA recoge, a su vez, un listado de funciones público-administrativas que también corresponde desarrollar a las Cámaras “en la forma y con la extensión que se determine, en su caso, por las Comunidades Autónomas”.

<sup>646</sup> En este sentido, escribía GARCÍA DE ENTERRÍA que “una de las funciones que más claramente singularizan a estas corporaciones, la de su consideración como una organización auxiliar de la Administración pública directa, a la que informa, asiste, ilustra sobre el gran sector de la economía que es el comercio y la industria” [GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Las Cámaras de comercio, industria y navegación ante el Derecho”, *Revista de Administración Pública*, número 139, 1986, p. 155].

<sup>647</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La participación del administrado en las funciones administrativas”, *Homenaje a D. Segismundo Royo-Villanova*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1977, p. 309.

<sup>648</sup> STS de 12 de marzo de 2002 [(Sala de lo Civil, Sección 1ª), recurso de casación núm. 2994/1996 (Ponente: Antonio ROMERO LORENZO), FJ 2]. Esta sentencia trae causa de la demanda formulada por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona en virtud de la cual reclamaba a la mercantil SONY España S. A., el pago del recurso cameral permanente correspondiente a varias anualidades.

actividades privadas que contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria, los servicios y la navegación<sup>649</sup>.

El carácter mixto o bifronte de las Cámaras explica que la sujeción a las obligaciones de transparencia se limite a las actividades que desarrollan con sujeción al Derecho administrativo, entendiéndose por tales, tanto las relativas a la organización y funcionamiento de estas entidades, como a las referidas al ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas<sup>650</sup>.

Debe señalarse que tanto el CTBG como los Consejos autonómicos de transparencia no han tenido oportunidad de pronunciarse acerca del derecho de acceso a la información en las Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación<sup>651</sup>.

Sin embargo, de lo estudiado con respecto a las otras corporaciones de derecho público, puede sostenerse que, con carácter general, el derecho de acceso a la información permite conocer la estructura organizativa de estas entidades, incluyendo entre otras informaciones, el organigrama de la corporación y el perfil y trayectoria de los responsables de la entidad; la información derivada de los procesos electorales que lleven a cabo y, en general, la información relativa al ejercicio de las funciones públicas que desarrollan, especialmente, con relación a la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria, los servicios y la navegación.

Por el contrario, la información generada con ocasión del desempeño de actividades propias de las Cámaras, ajenas a las funciones de carácter administrativo que tienen

---

<sup>649</sup> En este sentido, en la STS de 9 de abril de 2015 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 148/2012 (Ponente: Eduardo ESPÍN TEMPLADO) FJ 3], el Alto Tribunal sostiene que “la parte recurrente parte de una premisa errónea, cual es entender que la naturaleza jurídico-pública de las Cámaras les veda desarrollar cualquier otra actividad al margen de las funciones jurídico-públicas previstas por la ley. Sin embargo, aunque sin duda tienen tal naturaleza jurídica pública en la medida en que la Ley las define como corporaciones de derecho público y les atribuye determinadas funciones públicas, tienen también una base asociativa jurídico-privada y pueden desarrollar actividades de esa naturaleza, dentro del marco que les reconoce la ley”. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación por parte de una sociedad anónima del Acuerdo del pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla por el que se acordaba la adquisición del cincuenta por ciento del capital social de dos sociedades mercantiles dedicadas al ámbito educativo. El Tribunal Supremo consideró que no existía ninguna restricción que impidiese a la Cámara participar en una sociedad mercantil educativa dedicada a impartir enseñanzas universitarias o profesionales regladas.

<sup>650</sup> Resolución CTBG territorial 263/2018, de 29 de noviembre de 2018.

<sup>651</sup> Por el contrario, el CTBG sí que ha tenido posibilidad de conocer una reclamación de acceso a la información con relación a una Cámara agraria [Resolución CTBG territorial 140/2017, de 17 de octubre de 2017 (Cámara Agraria Provincial de Cuenca)].

encomendadas, tiene carácter privado y, por lo tanto, su acceso no está amparado por la LTE.

## **2. EL CASO PROBLEMÁTICO DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS**

### **2.1 Su discutida naturaleza jurídica**

La Ley del Deporte califica a las Federaciones Deportivas como entidades privadas que, además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando en estos casos como agentes colaboradores de la Administración<sup>652</sup>.

Así, en las Federaciones Deportivas pueden distinguirse dos facetas o dimensiones: una privada y otra pública. La dimensión privada comprende aquellas actividades que las Federaciones Deportivas realizan con sujeción a las normas del Derecho privado, como puede ser la defensa de los intereses legítimos de sus miembros federados. La dimensión pública de las Federaciones Deportivas se integra por las funciones públicas de carácter administrativo que tienen atribuidas. En estos casos, las Federaciones Deportivas actúan como agentes colaboradores de la Administración estando sus actuaciones sometidas al Derecho administrativo y, en consecuencia, siendo revisables ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>653</sup>.

---

<sup>652</sup> Dispone el artículo 30.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (en adelante, LD), que “las Federaciones deportivas españolas son entidades privadas, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito de actuación se extiende al conjunto del territorio del Estado, en el desarrollo de las competencias que le son propias, integradas por Federaciones deportivas de ámbito autonómico, Clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros, Ligas Profesionales, si las hubiese, y otros colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte”. El artículo 30.2 LD añade que “(...) además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública”.

<sup>653</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de mayo de 2002 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de apelación núm. 130/2001 (Ponente: José Luis TERRERO CHACÓN) FJ 4. Los hechos que dan lugar a la sentencia son los siguientes. En la temporada 1999/2000, al finalizar el Campeonato Nacional de Liga de Segunda División A, el club Atlético de Madrid B tuvo que descender de categoría con motivo del descenso a Segunda División A de su primer equipo. Ante esta situación, la Liga Nacional de Fútbol Profesional decidió que la vacante fuese ocupada por el Getafe Club de Fútbol, al haber obtenido el mejor resultado de entre los equipos de que descendían a Segunda División B. Sin embargo, el Granada Club de Fútbol, que había quedado segundo en la liguilla de ascenso a Segunda División A, consideraba que tenía mejor derecho a ocupar la plaza vacante recurriendo, por tanto, la decisión.

Estas funciones públicas que ejercen las Federaciones Deportivas se encuentran definidas en el artículo 33.1 LD<sup>654</sup>. Dentro de estas funciones públicas destaca la calificación y organización de actividades y competiciones deportivas oficiales que, de hecho, puede considerarse como la más relevante de cuantas corresponden a las Federaciones Deportivas<sup>655</sup>.

Esta función de calificar y organizar las competiciones deportivas engloba aquellas actividades desplegadas por las Federaciones Deportivas tendentes a la estructuración y buen funcionamiento de la competición como, por ejemplo, la aceptación o no de un deportista en la competición, la designación de los jueces o árbitros y la proclamación de los resultados de las competiciones, actividades todas ellas sujetas al Derecho de administrativo<sup>656</sup>.

En íntima relación con la organización de las competiciones oficiales, se encuentra la expedición de las licencias deportivas por las Federaciones, actividad que, sin duda alguna, puede calificarse como una función pública de carácter administrativo<sup>657</sup>.

---

<sup>654</sup> Establece el artículo 33.1 LD que “las Federaciones deportivas españolas, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, ejercerán las siguientes funciones: a) calificar y organizar, en su caso, las actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal; b) actuar en coordinación con las Federaciones de ámbito autonómico para la promoción general de su modalidad deportiva en todo el territorio nacional; c) diseñar, elaborar y ejecutar, en colaboración, en su caso, con las Federaciones de ámbito autonómico, los planes de preparación de los deportistas de alto nivel en su respectiva modalidad deportiva; d) colaborar con la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en la formación de técnicos deportivos, y en la prevención, control y represión del uso de sustancias y grupos farmacológicos prohibidos y métodos no reglamentarios en el deporte; e) organizar o tutelar las competiciones oficiales de carácter internacional que se celebren en el territorio del Estado; d) ejercer la potestad disciplinaria en los términos establecidos en la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo; g) ejercer el control de las subvenciones que asignen a las Asociaciones y Entidades deportivas en la forma que reglamentariamente se determine”.

<sup>655</sup> GAMERO CASADO, Eduardo, “Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas”, *Revista Jurídica de Deporte y entretenimiento*, número 8, 2002, p. 27.

<sup>656</sup> CAMPS POVILL, Andreu, *Las federaciones deportivas. Régimen jurídico*, Civitas, Madrid, 1996, p. 365; GAMERO CASADO, Eduardo, “Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas...”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>657</sup> En este sentido, en el ATS de 14 de junio de 2001 [(Sala de Conflictos de Competencia), conflicto de competencia núm. 12/2001 (Ponente: Mariano SAMPEDRO CORRAL), FJ 3], el Tribunal Supremo sostiene que el otorgamiento de las licencias deportivas incide en la organización de las competiciones deportivas y forma parte del “marco general de organización de las competiciones tratándose de una función pública delegada”. A continuación, añade el Tribunal Supremo que “las Federaciones deportivas, ejercen, por delegación –en esta materia de autorización de licencias en competiciones deportivas oficiales–, como función pública de carácter administrativo y bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, la potestad organizativa deportiva, actuando como agentes colaboradores de la Administración pública”. En el mismo sentido, entre otros, ATS de 20 de diciembre de 2001 [(Sala de Conflictos de Competencia), conflicto de competencia núm. 15/2001 (Ponente: Jaime ROUANET MOSCARDÓ), FJ 3].

Por otro lado, además de la organización y calificación de las competiciones deportivas, las Federaciones Deportivas desempeñan otras actividades relevantes como colaborar con la Administración en la formación de técnicos deportivos y en la prevención y control del dopaje deportivo o el ejercicio de la potestad disciplinaria, que son igualmente funciones de naturaleza pública<sup>658</sup>.

Como hemos visto, la LD califica a las Federaciones Deportivas como entidades privadas pese a que se trata de sujetos que, en el ámbito del deporte, asumen el ejercicio de importantes funciones públicas.

No obstante, la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas no es una cuestión pacífica. De un lado, la jurisprudencia mantiene de forma constante que las Federaciones Deportivas no son ni corporaciones de derecho público ni asociaciones obligatorias, sino asociaciones de carácter privado<sup>659</sup>, que ejercen también, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en esos casos como agentes colaboradores de la Administración<sup>660</sup>.

En este sentido, una parte de la doctrina sostiene que las Federaciones son asociaciones privadas de configuración legal<sup>661</sup>.

---

<sup>658</sup> STS de 11 de diciembre de 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 4569/2011 (Ponente: Segundo MENÉNDEZ PÉREZ), FJ 7]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de una sanción impuesta por el Comité Nacional de Disciplina Deportiva de la Real Federación de Ciclismo por dopaje en la Vuelta Ciclista a España.

<sup>659</sup> STS de 8 de noviembre de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 2199/2009 (Ponente: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA), FJ 2]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación por la Real Federación Española de Fútbol de una Orden ministerial de 2007 que regulaba los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Españolas. Consideraba la citada Federación que varios artículos de la Orden como los relativos al contenido y procedimiento de aprobación del reglamento electoral, entre otros, suponían una vulneración del derecho fundamental de asociación al intervenir en la libertad de organización y funcionamiento interno de una entidad privada. No obstante, el Tribunal Supremo desestimó el recurso presentado por la Federación. En el mismo sentido, la STC 67/1985, de 24 de mayo (Ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT), FJ 4, afirmaba que “(...) del conjunto de la Ley se deduce que la misma no configura a las Federaciones españolas como Corporaciones de carácter público integradas en la Administración, ni tampoco como asociaciones obligatorias, ya que las regula aparte de la organización administrativa (...)”. Esta sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad contra varios Acuerdos del Consejo Superior de Deportes que desestimaban la solicitud de creación de la Federación de Fútbol-Sala.

<sup>660</sup> Entre otras, STS de 4 de junio de 2018 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 1033/2016 (Ponente: José Luis REQUERO IBÁÑEZ), FJ 8]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación del censo electoral relativo a las elecciones a la Asamblea General de la Real Federación Española de Taekwondo del año 2012.

<sup>661</sup> En este sentido, BERMEJO VERA pone de relieve que la constitución de las Federaciones integra a deportistas y clubes, que son ambos sujetos privados, lo que determinaría también la naturaleza privada de

Por el contrario, hay autores que consideran que las Federaciones son, en realidad, corporaciones de derecho público<sup>662</sup>. Así, considera este sector doctrinal que en la regulación legal de las Federaciones Deportivas concurren los principios de creación legal<sup>663</sup>, obligatoriedad<sup>664</sup> y monopolio<sup>665</sup>, propios de las corporaciones de derecho público y que, por el contrario, no pueden predicarse de las asociaciones privadas, aunque éstas sean declaradas de utilidad pública<sup>666</sup>.

En todo caso, las Federaciones Deportivas serían un tipo de asociación distinta a la prevista en el artículo 22 de la Constitución, ya que su constitución no radica en el pacto

---

la Federación. Así, escribe que “(...) siendo «privado» todo su sustrato, todas sus bases, lo es el ente asociativo que los integra” [BERMEJO VERA, José, “El marco jurídico del deporte en España”, *Revista de Administración Pública*, número 110, 1986, p. 25]. Otros autores también consideran que las Federaciones Deportivas son asociaciones privadas que ejercen funciones públicas. En este sentido, se pronuncian ESTEVE PARDO, José, “Las asociaciones de configuración legal. El caso de las federaciones deportivas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 45, 1985, p. 113, o CAMPS POVILL, Andreu, *Las federaciones deportivas...*, *op. cit.*, p. 121.

<sup>662</sup> Afirma GAMERO CASADO que “las Federaciones reúnen todas las características propias de las corporaciones de derecho público pero el legislador estatal (...) no las califica como tales”, GAMERO CASADO, Eduardo, “Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas...”, *op. cit.*, p. 47. En el mismo sentido, se posicionan otros autores como SOUVIRÓN MORENILLA, LORA-TAMAYO o ESPARTERO CASADO, que consideran que materialmente las Federaciones Deportivas serían corporaciones de derecho público [SOUVIRÓN MORENILLA, José María, “Fronteras entre lo público y lo privado: las llamadas asociaciones deportivas”, en CARRETERO LESTÓN, José Luis (Dir.), *Derecho del deporte. El nuevo marco legal*, Junta de Andalucía, Málaga, 1992, pp. 80 y 91; LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 250 y 254; ESPARTERO CASADO, Julián, *Deporte, asociacionismo y derecho de asociación: las federaciones deportivas*, Universidad de León, León, 2000, p. 275; del mismo autor, “Derecho de asociación y deporte: el asociacionismo deportivo de segundo grado. Especial consideración de las federaciones deportivas españolas”, en ESPARTERO CASADO, Julián (Coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, p. 231].

<sup>663</sup> En la creación de las Federaciones Deportivas interviene decisivamente la Administración, al requerirse para su constitución una autorización del Consejo Superior de Deportes. Así, establece el artículo 8.a) LD que “son competencias del Consejo Superior de Deportes las siguientes: autorizar y revocar de forma motivada la constitución y aprobar los estatutos y reglamentos de las Federaciones deportivas españolas”. El artículo 34.4 LD especifica que “la autorización o denegación de inscripción de una Federación Deportiva española se producirá en función de criterios de interés deportivo, nacional e internacional, y de la implantación real de la modalidad deportiva”. Por otra parte, una de las características de las corporaciones de derecho público es que se trata de “entidades cuya creación y disolución se producen como consecuencia de la decisión del poder público”, STC 132/1989, de 18 de junio (Ponente: Luis LÓPEZ GUERRA), FJ 18. Esta sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 18/1985, de 23 de julio, de Cámaras Profesionales Agrarias”.

<sup>664</sup> Como se verá más adelante, aunque la práctica del deporte no requiere la adscripción a una Federación Deportiva, la competición deportiva exige necesariamente la vinculación del deportista con la entidad federativa.

<sup>665</sup> Así, dispone el artículo 34.1 LD que “sólo podrá existir una Federación española por cada modalidad deportiva salvo las polideportivas para personas con minusvalía (...)”.

<sup>666</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho administrativo I. Organización administrativa y empleo público*, Dykinson, Madrid, 2019, p. 416.



asociativo propio de las asociaciones en sentido estricto, sino en un acto del poder público<sup>667</sup>. En efecto, la intervención de la Administración es necesaria para la constitución de la Federación por cuanto el derecho de asociación no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo<sup>668</sup>.

La polémica doctrinal acerca de la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas resulta relevante para la transparencia. Si considerásemos que son corporaciones de derecho público la consecuencia sería clara: se les aplicaría la LTE en los mismos términos que al resto de las corporaciones de derecho público que hemos estudiado (Colegios Profesionales, etc.). Sin embargo, pese a los argumentos esgrimidos por el sector doctrinal que propone la inclusión de las entidades federativas dentro de la Administración corporativa, la claridad de términos de la LD y de la jurisprudencia citada, nos lleva a considerar que las Federaciones Deportivas son entidades privadas que ejercen funciones públicas. Esta posición sobre su naturaleza jurídica provoca que las

---

<sup>667</sup> En este sentido, las Ligas profesionales comparten con las Federaciones Deportivas algunas notas características como la intervención administrativa en su creación, su carácter monopolístico o su adscripción obligatoria. Así, la STS de 19 de febrero de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 670/2018 (Ponente: Antonio Jesús FONSECA-HERRERO RAIMUNDO), FJ 5] afirma con relación a las Ligas profesionales que “debe remarcarse cómo su constitución no radica en el pacto asociativo, propio de las asociaciones en sentido estricto, sino en un acto del poder público que, además, determina sus fines y les atribuye el monopolio del ejercicio de funciones públicas en cuanto no puede constituirse más que una sola Liga Profesional por modalidad deportiva. Asimismo, debe de predicarse la adscripción obligatoria a las Ligas Profesionales de clubes, entidades, personas, etc. que las integran (...). Esta sentencia tiene su origen en la impugnación que El Club de Baloncesto de Orense Sociedad Anónima Deportiva (COBSAD) interpuso ante el Consejo Superior de Deportes la Resolución de la Asamblea General de Asociación de Clubs de Baloncesto (ACB) por la que se acordaba inadmitir la solicitud de afiliación al COBSAD.

<sup>668</sup> STC 67/1985, de 24 de mayo (Ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT), FJ 2, ya citada, doctrina que ha reiterado el Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias, entre ellas, en la STC 107/1996, de 12 de junio (Ponente: Javier DELGADO BARRIO), FJ 10. Esta sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad con relación a varios artículos de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, por supuesta vulneración del art. 22.1 de la Constitución. En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo, entre otras, en la STS de 8 de junio de 1989 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso extraordinario de revisión (Ponente: Paulino MARTÍN MARTÍN), FJ 3], al afirmar que “(...) al ser las Federaciones españolas entidades subvencionadas con fondos públicos y asumir determinadas funciones públicas como la sancionadora, justifica todo ello que se exijan determinados requisitos para su constitución, dado que no se trata de asociaciones constituidas al amparo del artículo 22.3 de la Constitución Española, que no reconoce el derecho de asociación para constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo”. La cuestión objeto de litigio es la inscripción de la Federación Española de Fútbol Sala como tal entidad federativa en el Registro de Asociaciones y Federaciones Deportivas del Consejo Superior de Deportes.

Federaciones no sean consideradas sujetos pasivos del derecho de acceso a la información. Veámoslo.

## **2.2 La necesaria sujeción a la legislación de transparencia**

La LTE, atendiendo a la naturaleza privada de estas entidades, no menciona a las Federaciones Deportivas dentro de su amplio ámbito subjetivo de aplicación, lo que lógicamente determina que las entidades federativas no sean sujetos pasivos del derecho de acceso a la información. Esta ausencia de mención expresa no impide que las Federaciones Deportivas no estén ocasionalmente sujetas a la transparencia como consecuencia de los fondos públicos que reciben.

La percepción de recursos públicos puede conllevar a que, en determinados supuestos, las Federaciones Deportivas asuman alguna de las obligaciones que establece la LTE. En este sentido, el artículo 3.b) LTE somete a las reglas de publicidad activa a aquellas entidades privadas que reciben ayudas o subvenciones públicas, en aquellos casos en que la cuantía recibida sea superior a los cien mil euros o el cuarenta por ciento de sus ingresos anuales tenga el carácter de ayuda o subvención y el capital público recibido supere los cinco mil euros<sup>669</sup>.

Las obligaciones de publicidad activa establecidas por el artículo 3.b) LTE resultan de especial relevancia para las Federaciones Deportivas, ya que la Ley del Deporte establece que estas entidades se financian, entre otras vías, a través de ayudas y subvenciones públicas.

Así, para las Federaciones Deportivas, la recepción efectiva de recursos públicos será el hecho generador de sus obligaciones de transparencia y, en concreto, de las relativas a la publicidad activa<sup>670</sup> que son, en teoría, las únicas que les corresponden.

---

<sup>669</sup> Dispone el artículo 3.b) LTE que “Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a: (...) b) las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”.

<sup>670</sup> Sobre la publicidad activa de las Federaciones Deportivas, PÉREZ TRIVIÑO, José Luis, “La publicidad activa de las federaciones deportivas según la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, *Revista Española de Derecho Deportivo*, número 42, 2018; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho público de las federaciones deportivas*, Tirant lo Blanch, Valencia 2019, especialmente, pp. 145-154.

La falta de calificación de las Federaciones Deportivas como sujetos obligados en la LTE tiene dos consecuencias. La primera supone que las reglas de publicidad no recaen sobre todas las Federaciones Deportivas, sino que afectan únicamente a aquellas que reciben subvenciones en los términos señalados en el artículo 3.b) LTE. La segunda consecuencia determina la imposibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información ante las entidades federativas, impidiendo a los ciudadanos acceder, con las garantías que establece la LTE, a la información de relevancia pública que obre en poder de las Federaciones Deportivas. Es decir, las Federaciones Deportivas no se encuentran obligadas a tramitar ni, por tanto, resolver las solicitudes de información que les dirijan los ciudadanos.

De hecho, el CTBG ha inadmitido a trámite las reclamaciones presentadas con relación a solicitudes de información dirigidas a las Federaciones Deportivas bajo el amparo de la LTE, al considerar que se trata de “entidades puramente privadas” que, en el caso de que se cumplan los umbrales económicos previstos en el artículo 3.b) LTE, estarían sujetas a las obligaciones de publicidad activa, pero no a las derivadas del derecho de acceso a la información<sup>671</sup>.

A su vez, la regulación de la transparencia de las Federaciones Deportivas en las leyes autonómicas es diversa. La mayoría de estas normas se decanta por seguir el criterio de la LTE, de tal forma que la generalidad de las Federaciones Deportivas autonómicas se encuentra exenta de tramitar las solicitudes de acceso a la información<sup>672</sup>.

Por el contrario, algunas normas autonómicas, como la andaluza, la aragonesa, la murciana, la madrileña o la navarra, incluyen dentro de su ámbito de aplicación a las

---

<sup>671</sup> *Ad exemplum*, Resolución CTBG 106/2015, de 20 de mayo de 2015 (Federación Española de Golf); Resolución CTBG 435/2017, de 26 de octubre de 2017 (Federación Española de Vela); Resolución CTBG 454/2018, de 31 de agosto de 2018 (Federación Española de Fútbol); Resolución CTBG territorial 542/2018, de 7 de diciembre de 2018 (Federación de Golf de Madrid).

<sup>672</sup> Como, por ejemplo, las Federaciones Deportivas catalanas. En este sentido, sostiene la GAIP que las Federaciones Deportivas son entidades privadas que no están sujetas directamente a la legislación de transparencia y, por lo tanto, no son sujetos obligados a atender las solicitudes de información formuladas por la ciudadanía, lo que da lugar a la inadmisión de la reclamación por el órgano de garantía. Es más, la GAIP considera que, al ser entidades privadas, su información también es privada, permanece fuera de la normativa de transparencia y únicamente se convierte en información pública cuando pasa a manos de la Administración [Resolución GAIP 387/2017, de 20 de noviembre de 2017 (*Federació Catalana de Taekwondo*); Resolución GAIP 412/2017, de 19 de diciembre de 2017 (*Federació Catalana de Taekwondo*); Resolución GAIP 113/2021, de 21 de enero de 2021 (*Federació Catalana de Tennis Taula*)]. En términos similares, Resolución CVAIP 3/2017, de 10 de marzo de 2017.

Federaciones Deportivas, aunque de forma limitada a las actividades que desarrollen con sujeción al Derecho administrativo<sup>673</sup>. Además, debe señalarse que las leyes de transparencia de Andalucía y de Murcia califican a las Federaciones Deportivas como entidades *asimilables*<sup>674</sup> a las corporaciones de derecho público, equiparación de la que podría deducirse una cierta similitud entre los regímenes de transparencia de estas entidades.

De hecho, las Federaciones Deportivas, pese a su naturaleza privada, ejercen relevantes funciones públicas en el ámbito del deporte, lo que suscita la necesidad de que estas entidades se sometan a las obligaciones de transparencia, tal y como prevén las citadas leyes autonómicas. Sostener lo contrario parece, a todas luces, contrario al propio espíritu de la LTE, que trata de evitar, precisamente, que la mera personificación privada de una entidad que ejerce tareas públicas suponga un obstáculo al derecho de los ciudadanos a fiscalizar y controlar la actividad pública que desarrollan.

Por ello, resulta razonable defender que las Federaciones Deportivas se sometan a la LTE con relación a las actividades que desarrollen con sujeción al Derecho administrativo. Ciertamente es que delimitar qué actividades federativas están sujetas al Derecho administrativo deviene, en algunas ocasiones, una labor compleja, precisamente por la doble dimensión –pública y privada– de las Federaciones Deportivas. Con carácter general, por actividades sujetas a Derecho administrativo debemos entender aquellas que son revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, de modo similar a lo dicho con relación a las corporaciones de derecho público, la transparencia deberá alcanzar tanto a la organización y funcionamiento de las Federaciones Deportivas como a las funciones públicas que desarrollan<sup>675</sup>.

---

<sup>673</sup> Artículo 3.1.h) LT de Andalucía; artículo 4.1.g) LT de Aragón; artículo 5.1.i) LT de Murcia; artículo 2.2.d) LT de Madrid y artículo 2.3 LT de Navarra.

<sup>674</sup> Artículo 3.1.h) LT de Andalucía y Artículo 5.1.i) LT de Murcia. La LT de Aragón no califica a las Federaciones Deportivas como entidades asimilables a las corporaciones de derecho público, aunque las regula en el mismo precepto [art. 4. 1.g) LT de Aragón].

<sup>675</sup> El CTBG, con relación a las corporaciones de derecho público, ha considerado de forma reiterada que, a los efectos de la LTE, debe entenderse por actuaciones sujetas a Derecho administrativo tanto los actos relativos a la organización y funcionamiento de las Corporaciones como al ejercicio de las funciones administrativas que tengan atribuidas o delegadas. En este sentido, Resolución CTBG 547/2019, de 25 de octubre de 2019, entre otras muchas.

Como es evidente, la falta de inclusión de las Federaciones Deportivas como sujetos obligados en la LTE y en otras normas autonómicas, repercute en una escasa doctrina de los Consejos de transparencia acerca del alcance y extensión de la transparencia en estas entidades. Pese a esta circunstancia, al igual que en las corporaciones de derecho público, a continuación se analiza el alcance de la transparencia de las Federaciones con relación a su organización, funcionamiento y actividades.

## 2.3 El alcance del derecho de acceso

### 2.3.1 Aspectos de organización y funcionamiento

Con carácter general, dentro de la organización y funcionamiento de las Federaciones Deportivas la transparencia debe permitir a cualquier ciudadano conocer la estructura orgánica de la Federación que refleje los principales órganos y la identificación de sus responsables junto con su perfil y trayectoria profesional<sup>676</sup>.

La transparencia debe alcanzar también a los Estatutos y demás normas que rigen tanto la entidad federativa como las actividades públicas que realicen. De hecho, los Estatutos de las Federaciones Deportivas, por mandato de la Ley del Deporte, deben publicarse en el Boletín Oficial del Estado<sup>677</sup>.

Sin embargo, la situación es diferente con relación a los reglamentos federativos que, aunque puedan calificarse como verdaderas normas jurídicas, no se publican en el Boletín Oficial del Estado, sino que basta su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas<sup>678</sup>.

---

<sup>676</sup> Resolución CTBG territorial 260/2020, de 3 de noviembre de 2020.

<sup>677</sup> En este sentido, establece el artículo 31.7 LD que “los Estatutos de las Federaciones deportivas españolas, así como sus modificaciones, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado»”. En este sentido, afirmaba BERMEJO VERA que la publicación de los Estatutos “obedece fundamentalmente al *componente público* de las Federaciones, es decir, a la conveniencia de conocer los datos más relevantes de su organización y funcionamiento” [BERMEJO VERA, José, “Entes instrumentales para la gestión del deporte: las federaciones deportivas” en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental...*, *op. cit.*, p. 315.

<sup>678</sup> Así, dispone el artículo 10.2.b) LD que son competencias específicas de la Comisión Directa del Consejo Superior de Deportes, entre otras, “aprobar definitivamente los estatutos y reglamentos de las Federaciones deportivas españolas, de las Ligas profesionales y de las Agrupaciones de clubes, autorizando su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas correspondiente”.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado la jurisprudencia considerando que la falta de publicación de un reglamento federativo en un Diario oficial no impide que pueda aplicarse válidamente. Así, para el Tribunal Supremo, la razón que justifica la ausencia de publicación oficial de los reglamentos federativos radica en que se trata de normas “que no están dirigidas a la generalidad de los ciudadanos, ni a quienes se hallan en una determinada situación de sujeción que les viene impuesta por el ordenamiento jurídico al margen de su voluntad, sino que tienen por destinatarios a quienes libremente han querido federarse”. Justifica de esta forma el Tribunal Supremo la innecesaridad de la publicación oficial de los reglamentos federativos sosteniendo que se trata de “normas que se integran en el acervo de reglas que rigen en la Federación y que, quienes quieren entrar en ella, asumen en el momento de su incorporación”<sup>679</sup>.

El argumento esgrimido por el Tribunal Supremo no resulta del todo convincente. Aunque la práctica del deporte en sí misma no requiere la adscripción a una entidad federativa, si el deportista quiere participar en competiciones oficiales, la pertenencia a una Federación Deportiva es un requisito esencial. Por ello, calificar como voluntaria la adscripción a una Federación Deportiva es ciertamente discutible<sup>680</sup>.

Con todo, parece razonable que los reglamentos federativos constituyan información pública y, por tanto, deberían resultar accesibles a cualquier ciudadano en virtud del derecho de acceso.

Por otra parte, otra materia de especial relevancia dentro de la organización y funcionamiento de las Federaciones Deportivas es el desarrollo del proceso electoral que

---

<sup>679</sup> STS de 8 de noviembre de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 4943/2009 (Ponente: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA), FJ 8]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de la Resolución del Comité Jurisdiccional y Disciplinario de la Real Federación Española de Caza que imponía al recurrente una sanción de inhabilitación temporal de cinco años de sus derechos federativos. El recurrente alegaba, entre otras cuestiones, la vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora, al no estar publicado en el Boletín Oficial del Estado, el Reglamento Jurisdiccional y Disciplinario de la Real Federación Española de Caza, disposición federativa que describía las infracciones por las que fue sancionado.

<sup>680</sup> En este sentido, considera LÓPEZ GONZÁLEZ que debido a que “no es posible practicar el deporte de competición oficial al margen de la estructura federativa, tampoco se puede afirmar que las federaciones son organizaciones privadas de incorporación voluntaria (...)” [LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los colegios profesionales como corporaciones de derecho público: un estudio en clave constitucional*, Nomos, Valencia. 2001, p. 192].

permite conformar los distintos órganos de gobierno de estas entidades. La sujeción del proceso electoral al Derecho administrativo no es una cuestión pacífica.

Algunos autores consideran que el proceso electoral es una manifestación de la vida interna de las Federaciones Deportivas<sup>681</sup>.

Sin embargo, la jurisprudencia se inclina por considerar que la materia electoral de las Federaciones Deportivas es una cuestión de Derecho administrativo, de tal manera que las controversias que se susciten deben resolverse ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>682</sup>.

La consideración de la materia electoral como una actividad sujeta a Derecho administrativo conlleva la extensión de la transparencia a todo el proceso electoral. Además, debe tenerse en cuenta que la propia Ley del Deporte exige que la estructura y funcionamiento de las Federaciones tenga un carácter democrático, lo que refuerza la necesidad de transparencia<sup>683</sup>.

---

<sup>681</sup> PRADOS PRADOS, Santiago, “El régimen jurídico de los procesos electorales de las federaciones deportivas”, *Revista jurídica de deporte y entretenimiento*, número 6, 2001, p. 14.

<sup>682</sup> Así, a modo de ejemplo, STS 15 de diciembre de 2011, [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 6139/2009 (Ponente: Segundo MENÉNDEZ PÉREZ)]. Esta sentencia tiene su origen, de forma similar a la citada STS de 8 de noviembre de 2010 (recurso de casación núm. 2199/2009), en la impugnación por parte de la Real Federación Española de Fútbol de una Orden ministerial de 2007 que regulaba los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Españolas. A juicio de la citada Federación, la Orden impugnada vulneraba el contenido esencial del derecho de asociación y el principio de libertad de organización y funcionamiento internos de una asociación sin injerencias públicas. En el mismo sentido de considerar el proceso electoral de las federaciones deportivas como una cuestión propia del Derecho administrativo que debe sustentarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa puede verse, entre otras, STSJ de Asturias 14 de diciembre de 1998 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 211/1997 (Ponente: Luis QUEROL CARCELLER)]; STSJ de Andalucía 25 de enero de 2000 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso contencioso-administrativo núm. 3736/1996 (Ponente: Federico LÁZARO GUIL)], o STSJ de La Rioja 21 de febrero de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 142/1999 (Ponente: José Luis DÍAZ ROLDÁN)].

Debe decirse, no obstante, que la jurisprudencia se ha manifestado, en alguna ocasión, en sentido contrario, considerando que “(...) el nombramiento de los miembros de las Juntas de Gobierno de las Federaciones Deportivas es una cuestión interna de cada Federación, sin proyección directa sobre la educación física y el deporte (...) por lo que el cauce para dirimir todas las discrepancias sobre dicho tema, es el propio de la jurisdicción ordinaria y, no en la vía administrativa (...), STS de 24 de junio de 1988 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Benito MARTÍNEZ SANJUÁN), FJ 4]. La cuestión que se debatía en esta sentencia era la proclamación como electos a los miembros de una determinada candidatura a la Junta de Gobierno de la Federación de Lucha Canaria.

<sup>683</sup> En este sentido, establece el artículo 31.1 LD que “las Federaciones deportivas españolas regularán su estructura interna y funcionamiento a través de sus Estatutos, de acuerdo con principios democráticos y representativos”. La jurisprudencia también ha hecho énfasis en el carácter democrático de las federaciones deportivas. Así, afirma el Tribunal Supremo en la STS de 6 de marzo 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 6445/2009 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA) FJ

La transparencia posibilita y protege el buen desarrollo del proceso electoral, su limpieza y su adecuación a Derecho. La dimensión pública de las Federaciones Deportivas provoca que la conformación de sus órganos de gobierno a través del proceso electoral adquiera un interés público, cuya trascendencia va más allá de la condición de federado, afectando a la ciudadanía en su conjunto<sup>684</sup>.

Por ello, parece razonable que los ciudadanos, se encuentren federados o no, puedan ejercer el derecho de acceso a la información concerniente a los procesos electorales de las Federaciones Deportivas.

Así, consideramos que los ciudadanos deberían poder acceder a toda la información relativa al desarrollo de las elecciones en las Federaciones Deportivas<sup>685</sup> como, por ejemplo, la presentación de candidaturas, la elaboración del censo electoral<sup>686</sup>, el

---

2], que “el ejercicio por estas federaciones de funciones públicas de carácter administrativo (...), la representación de España que se les atribuye en el plano internacional y, en general, la relevancia que el deporte y su organización tienen en la vida social (...) no sólo justifican que se les someta a la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes sino también que se les impongan determinadas exigencias en el plano de su organización y funcionamiento y en lo relativo a los procesos electorales correspondientes a sus órganos de gobierno. No debe pasarse por alto, en este sentido, que la Constitución ha impuesto a algunas de las asociaciones y entidades de base asociativa más relevantes por la trascendencia de las funciones que desempeñan –los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, los colegios y las organizaciones profesionales– una estructura interna y un funcionamiento democráticos (...). Ni tampoco que la Ley del Deporte ha querido extender a las federaciones deportivas exigencias de esta naturaleza y el Real Decreto 1835/1991, las ha articulado”. Esta tiene su origen, al igual que otras sentencias citadas, en la impugnación de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia ECI/3567/2007, de 4 de diciembre que regulaba los procesos electorales de las federaciones deportivas españolas. En el mismo sentido, entre otras, STS de 22 de diciembre de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 5262/2009 (Ponente: José DÍAZ DELGADO) FJ 2].

<sup>684</sup> En este sentido, la STS de 23 de marzo de 1988 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Benito MARTÍNEZ SANJUÁN) FJ 9], viene a justificar la regulación administrativa de los procesos electorales de las federaciones deportivas fundamentalmente por las funciones públicas que desempeñan. Así, afirma el Tribunal Supremo que “la importancia de los cargos de Presidente de federaciones deportivas, –órgano ejecutivo de las mismas, que ostenta su representación legal, conozca y presida los órganos superiores de gobierno y representación y, ejecuta los acuerdos de los mismos–, *lleva consigo el que sea el más vinculado con las funciones públicas de las Federaciones*, lo que justifica la competencia estatal para intervenir en la regulación de la elección de tales cargos” (cursivas nuestras). Esta sentencia resuelve varios recursos interpuestos por el Comité Olímpico Español, la Real Federación Española de Fútbol y la Federación Española de Judo y Deportes Asociados contra el Real Decreto 643/1984, de 28 de marzo, sobre estructuras federativas, hoy derogado.

<sup>685</sup> Parece razonable que en esta cuestión resulte de aplicación a las Federaciones Deportivas la doctrina del CTBG relativa a la información electoral de los Colegios Profesionales contenida, entre otras, en la Resolución CTBG 477/2016, de 6 de febrero de 2017, ya citada.

<sup>686</sup> Acuerdo CT de Navarra 3/2020, de 18 de mayo de 2020.



escrutinio, la toma de posesión de los electos o la relación de los solicitantes de voto por correo<sup>687</sup>.

### ***2.3.2 Actividades realizadas en ejercicio de funciones públicas***

Junto a los aspectos organizativos y de funcionamiento de las entidades federativas, la transparencia debe extenderse a toda aquella información relativa al ejercicio de las funciones públicas que desempeñan las Federaciones Deportivas.

En este sentido, la transparencia debe alcanzar a toda aquella información en poder de las Federaciones relacionada con la elaboración de los reglamentos deportivos, la organización y calificación de las competiciones deportivas, la prevención y control del dopaje, el control de las subvenciones que otorguen o el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Como se puede observar, la transparencia afectaría a una gran parte de la actividad de las Federaciones Deportivas. No obstante, esta circunstancia no se debe a una excesiva presencia de la transparencia en el ámbito federativo, sino que, por el contrario, es una consecuencia inherente al carácter público de la mayoría de las funciones que desarrollan las Federaciones Deportivas<sup>688</sup>.

El derecho de acceso a la información respecto a las Federaciones Deportivas debería extenderse a las funciones públicas que desempeñan, especialmente, con relación a las potestades normativa y disciplinaria que ejercen las entidades federativas<sup>689</sup>. Así, por ejemplo, tendría la naturaleza de información pública la convocatoria de la reunión de la

---

<sup>687</sup> Resolución CTPD de Andalucía 106/2017, de 26 de julio de 2017 (Federación Andaluza de Motociclismo).

<sup>688</sup> En este sentido, señala AGIRREAZKUENAGA que “la publicación de la mayor parte de las funciones federativas despunta por su amplitud (...) sin exageración puede afirmarse que prácticamente no hay función federativa que se escape a la *lunga mano* de la intervención administrativa” [AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención pública en el deporte*, Civitas, Madrid, 1998, p. 271].

<sup>689</sup> Así lo ha considerado la Resolución de la *Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos* portuguesa (en adelante, CADA de Portugal) 440/ 2015, de 17 de noviembre de 2015 (*Federação Portuguesa de Futebol*)

comisión disciplinaria de una Federación Deportiva junto con aquella información que se derive del ejercicio de la potestad disciplinaria<sup>690</sup>.

Además, la transparencia de las entidades federativas debería abarcar también la actividad de organizar y calificar las competiciones deportivas. Así, por ejemplo, tendrían la naturaleza de información pública aquellos datos en poder de la Federación relativos a los actos de violencia dentro de los campos de fútbol durante el desarrollo de los partidos<sup>691</sup>.

Por otra parte, con carácter general, los actos de la vida interna de la Federación tales como las reuniones de sus órganos y sus correspondientes actas permanecen fuera del ámbito de aplicación de las leyes de transparencia salvo que, naturalmente, en ellas se contenga información relativa al ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas<sup>692</sup>.

Dentro de esta esfera privada de las entidades federativas se encuentra la contratación del personal a cargo de la Federación. Se trata de una actividad ajena al Derecho administrativo que debe permanecer fuera del alcance de las leyes de transparencia<sup>693</sup>. Lo mismo ocurre, en general, con la información relativa a la gestión económica de la

---

<sup>690</sup> Así lo ha considerado la Resolución CADA de Francia de 7 de mayo de 2015 (*Fédération française de Karaté et disciplines associées*).

<sup>691</sup> Resolución CADA de Francia de 21 julio de 2017 (*Fédération française de football*).

<sup>692</sup> En este sentido, parece que resulta extrapolable a las Federaciones Deportivas lo ya señalado con relación al acceso a las actas en las distintas corporaciones de derecho público que hemos estudiado. Así, consideramos que las actas tienen, en principio, un carácter privado, de tal modo que su acceso únicamente estaría amparado por la LTE con relación a aquellas cuestiones que tengan una conexión directa con el ejercicio de las funciones públicas que ejercen estas entidades. Este sería el caso, por ejemplo, del acta de una Asamblea de una Federación Deportiva en el que se aprueba la suspensión administrativa de un club deportivo [Resolución CADA de Portugal 478/2018, de 20 de noviembre de 2018 (*Federação Portuguesa de Judo*)].

<sup>693</sup> En este sentido, la jurisprudencia considera que el nombramiento y separación del personal federativo es una cuestión de carácter interno de las Federaciones Deportivas y que, por lo tanto, resulta ajena a la jurisdicción contencioso-administrativa. La STS de 8 de octubre de 1984 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: José PÉREZ FERNÁNDEZ)], afirma que “(...) es indudable que tanto el nombramiento como la separación decretada del cargo de Secretario de la Federación Hípica no se integra en esa enunciación sino que se trata de una cuestión de carácter privado interna dentro del ámbito de la aludida federación y sin proyección alguna sobre la Educación Física ni el deporte tampoco estamos ante discrepancias de deportistas y Federación y por tanto ajena cuando hasta ella ha llegado la cuestión de la posibilidad de actuar la jurisdicción contencioso-administrativa (...)”. Las cursivas son nuestras. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de la Resolución de la Junta Directiva de la Real Federación Hípica Española por la que se acordó la separación del cargo de Secretario de dicha Federación al recurrente.

Federación Deportiva<sup>694</sup>. Entre este tipo de informaciones de naturaleza económica cuyo conocimiento público no tiene cabida en la LTE se encuentran las retribuciones del personal directivo de las Federaciones Deportivas. Las retribuciones no dejan de ser un acto de ejecución presupuestaria que pertenece a la dimensión privada de las Federaciones Deportivas, lo que determina que no tengan el carácter de información pública y, por tanto, su conocimiento no encuentra amparo en la LTE<sup>695</sup>.

Igualmente, debe situarse al margen de la LTE aquella información referida a las actividades de carácter industrial o mercantil que puedan desarrollar las Federaciones Deportivas<sup>696</sup>. Así, los contratos de arrendamiento o de prestación de servicios profesionales y, en general, la actividad contractual entre las Federaciones Deportivas y los particulares celebrados al amparo de normas de Derecho privado permanecen fuera del ámbito de aplicación de la LTE<sup>697</sup>.

Con todo, como se ha señalado, la LTE, al igual que la mayoría de las leyes autonómicas, no recoge expresamente a las Federaciones Deportivas dentro de su ámbito de aplicación. En estos casos, la ausencia de mención expresa implica que las Federaciones no están obligadas a tramitar las solicitudes de información que les dirijan los ciudadanos. Sin embargo, ello no supone, necesariamente, la imposibilidad de acceder a toda la información relativa a la actividad pública de las Federaciones Deportivas.

En efecto, aunque la Federación Deportiva no esté incluida dentro de aplicación de la LTE o de alguna de las normas autonómicas, el solicitante de la información puede dirigirse a la Administración y obtener aquella información que, estando en su poder, se refiera materialmente a una actividad federativa. Así ocurre, por ejemplo, con relación a

---

<sup>694</sup> Nos remitimos a lo ya expuesto con relación a las distintas corporaciones de derecho público. Igualmente, Resolución CTBG 81/2016, de 31 de mayo de 2016 (Colegios Profesionales) o Resolución CTBG 475/2019, de 26 de septiembre de 2019 (Comunidades de Regantes), entre otras resoluciones ya citadas.

<sup>695</sup> Resolución CTBG territorial 260/2020, de 3 de noviembre de 2020.

<sup>696</sup> El ejercicio de actividades industriales y comerciales se encuentra previsto en el artículo 36.2.c) LD, que dispone que “pueden ejercer, complementariamente, actividades de carácter industrial, comercial, profesional o de servicios y destinar sus bienes y recursos a los mismos objetivos deportivos, pero en ningún caso podrán repartir beneficios entre sus miembros”.

<sup>697</sup> Resolución CTBG territorial 260/2020, de 3 de noviembre de 2020.

los presupuestos de las Federaciones Deportivas que la Administración ha de tener en su poder<sup>698</sup>.

En estos casos, la Administración debe atender la solicitud de información y facilitar el acceso a los presupuestos o a las cuentas anuales que obren en su poder. Desde luego, lo que resulta evidente es que la Administración no puede utilizar la previsión del artículo 19.4 LTE para remitir la solicitud de acceso a la Federación correspondiente. En este sentido, el CTBG es contundente, afirmando que la Administración que dispone de la información solicitada no puede “remitir la solicitud de acceso a un órgano que no está sujeto al cumplimiento de las obligaciones derivadas del ejercicio del derecho de acceso, pues sería tanto como eludir la aplicación de la Ley”<sup>699</sup>.

En definitiva, sostenemos que lo más razonable –y deseable– hubiera sido someter a las Federaciones Deportivas a la LTE con relación a las actividades que desarrollen con sujeción al Derecho administrativo, opción por la que se han decantado algunas normas autonómicas. Por ello, proponemos una reforma legislativa en esta dirección.

Sin embargo, lo que resulta más difícil de compartir es la sumisión de los clubes deportivos a las normas de transparencia con relación a las actividades que realicen con sujeción al Derecho administrativo, tal y como prevén la LT de Andalucía, la LT de Murcia y la LT de Madrid. Los clubes deportivos son entidades puramente privadas de las que no puede predicarse el ejercicio de ninguna función pública<sup>700</sup>.

---

<sup>698</sup> De los artículos 8.c) y 36.1 LD puede deducirse que las Federaciones deben presentar sus presupuestos a la Administración. Así, el artículo 8.c) LD establece que “son competencias del Consejo Superior de Deportes: (...) acordar, con las Federaciones Deportivas españolas, sus objetivos, programas deportivos, en especial los del deporte de alto nivel, presupuestos (...)”, mientras que el artículo 36.1 LD dispone que “las Federaciones deportivas españolas no podrán aprobar presupuestos deficitarios. Excepcionalmente el Consejo Superior de Deportes podrá autorizar el carácter deficitario de tales presupuestos”.

<sup>699</sup> Resolución CTBG territorial 27/2017, de 21 de abril de 2017. En términos similares, Resolución CT de Canarias 2/2015, de 26 de octubre de 2015.

<sup>700</sup> STS 6 de julio de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 8447/1995 (Ponente: Ramón TRILLO TORRES) FJ 2]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de una candidatura electoral para cubrir determinados puestos directivos de un club privado de tenis. Considera el Tribunal Supremo que los clubes deportivos tienen un carácter privado y “de esta caracterización se desprende que las controversias relativas a la elección de sus órganos rectores deban residenciarse ante la Jurisdicción Civil, sin que esta conclusión quede desvirtuada por la intervención fiscalizadora de un Órgano de la Administración, ya que la cuestión litigiosa sigue versando sobre la vida interna de una asociación de particulares y la resolución de la cuestión de fondo pasa por el análisis e interpretación de los reglamentos internos de dicha asociación, en este caso los Estatutos y el Reglamento de régimen interior del «Murcia Club de Tenis», que, por encima de su denominación, no tienen de ninguna forma el carácter de normas jurídicas de carácter reglamentario”.

Así, pues, la naturaleza privada de estas entidades junto con la ausencia de funciones públicas determina que no haya razón alguna para someter a la transparencia a los clubes deportivos. De hecho, como ha apuntado la doctrina, al no ejercer ninguna actividad sujeta al Derecho administrativo, el sometimiento de los clubes deportivos a las normas de transparencia no deja de ser una declaración vacía de contenido<sup>701</sup>.

---

<sup>701</sup> De esta opinión, GUICHOT, Emilio, “Aspectos generales de la Ley”, en FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (Coord.), *Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2015, p. 43; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 89, 2014, p. 45.



## Capítulo Cuarto

### **El acceso a la información de sujetos puramente privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público**

#### **1. LA SUJECIÓN DE LOS SUJETOS PURAMENTE PRIVADOS A LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA**

Extramuros del ámbito del sector público, la LTE impone determinadas obligaciones de transparencia a aquellos sujetos netamente privados que tienen una conexión directa con la Administración.

Como ya sabemos, el artículo 4 LTE establece que las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas están obligadas a suministrar a la Administración o entidad pública a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para que la Administración u otra entidad pública pueda cumplir con sus obligaciones de transparencia. Esta obligación de suministrar información se extiende también a los contratistas del sector público en los términos previstos en su contrato<sup>702</sup>.

En su primera parte, este artículo 4 LTE recoge dos situaciones diferenciadas que dan lugar al nacimiento de la obligación de los sujetos privados de suministrar información:

---

<sup>702</sup> Debe decirse, como ha puesto de relieve la doctrina, que el artículo 4 LTE, al aludir a las personas físicas o jurídicas “distintas de las referidas en los artículos anteriores”, incurre en una inexactitud, fruto de la incorporación del artículo 3 LTE durante la tramitación parlamentaria de la LTE. Esta expresión tenía sentido cuando la regulación del deber de suministrar información se situaba después del artículo 2 LTE, diferenciado de esta forma a los sujetos puramente privados, a los que se dirige el artículo 4 LTE, de aquellas entidades que, pese a que tienen una naturaleza jurídico-privada, se integran en el sector público y que, por lo tanto, ya se encuentran incluidas en el artículo 2 LTE. Sin embargo, con la inserción del artículo 3 LTE, la citada expresión puede llevar a equívoco ya que resulta ciertamente factible que una entidad privada reciba una subvención, y por ello pueda estar sujeta a las reglas de publicidad activa en virtud del artículo 3 LTE, y preste, además, un servicio público, por lo que también se somete al deber de suministrar información del artículo 4 LTE. Es decir, como sostienen FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, las categorías de sujetos privados previstos en los artículos 3 y 4 LTE no son excluyentes [FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso...*, *op. cit.*, p. 147].

de un lado, la prestación de servicios públicos y, de otro, el ejercicio de potestades administrativas<sup>703</sup>.

La referencia a estas dos nociones fundamentales del Derecho administrativo para determinar los sujetos privados que se someten al deber de suministrar información no deja de presentar algunos problemas derivados de las distintas acepciones que, en nuestro Derecho, pueden atribuirse tanto al servicio público como a la potestad administrativa<sup>704</sup>.

El servicio público es un concepto polisémico que presenta diferentes acepciones o significados<sup>705</sup>. El problema radica en que la LTE no indica a qué noción de servicio público se refiere el artículo 4 LTE.

---

<sup>703</sup> Esta clasificación binaria entre servicios públicos y funciones públicas que recoge el artículo 4 LTE recuerda, en cierto modo, la clásica distinción entre actos de autoridad y actos de gestión que en el Derecho francés decimonónico tenía como principal virtualidad determinar el derecho aplicable y la jurisdicción competente para fiscalizar la actuación administrativa. Así, para los actos de autoridad, regía el Derecho administrativo, cuyo control correspondía al *Conseil d'État*, mientras que la fiscalización de los actos de gestión, que estaban sujetos al Derecho común, correspondía a los jueces ordinarios [LAFERRIÈRE, Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1989, p. 5; DE LAUBADÈRE, André, *Manuel de Droit administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1955, p. 26; CHAPUS, René, *Droit administratif général*, Montchrestien, París, 2000, p. 766].

<sup>704</sup> En este sentido, escribe LARICCIA que los conceptos de función pública y servicio público constituyen dos de las nociones más “atormentadas” de la dogmática jurídica, en cuanto que se trata de nociones difícilmente determinables sobre el plano teórico, pero que tienen una relevancia notable en el derecho positivo [LARICCIA, Sergio, *Diritto amministrativo*, Cedam, Pádua, 2000, p. 182]. Años antes, GIANNINI ya se había referido a la noción del servicio público con esa misma expresión de “atormentada” en GIANNINI, Massimo Severo, *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bolonia, 1986, p. 69; e igualmente, de este mismo autor, *L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo*, Cedam, Pádua, 1988, p. 71. En términos similares, CUOCOLO, Fausto, “Articolo 23”, en ITALIA, Vittorio; BASSANI, Mario (Coords.), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti. Legge 7 agosto 1990, n. 241 e regolamenti di attuazione*, Giuffrè, Milán, 1995, p. 542.

<sup>705</sup> Como pone de relieve SANTAMARÍA PASTOR, “pocas nociones hay en el Derecho administrativo más difusas y confusas que la de servicio público (...)”, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 2019, p. 354. De hecho, el concepto de servicio público “se presenta desde su origen como paradigma de la ambigüedad” [CARLÓN RUIZ, Matilde, “Nuevas técnicas para nuevos tiempos del servicio público al servicio universal”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago; ESTEVE PARDO, José (Dirs.), *Derecho de la regulación económica. Volumen I Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2010, p. 464. Igualmente, en parecidos términos, PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, Dykinson, Madrid, 2019, p. 352; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo...*, op., cit., p. 790.

Junto con la doctrina, la jurisprudencia también sostiene que el servicio público es un concepto jurídico que presenta varios significados o acepciones, es decir, que “no es ciertamente una categoría dogmática unívoca”, STS de 23 de mayo de 1997 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (Ponente: Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO), FJ 6]. Los hechos que dan lugar a la sentencia son la impugnación de unas resoluciones del Cabildo Insular de Tenerife, relativas a la gestión de la Balsa de la Montaña de Taco. En el mismo sentido, sostiene el Tribunal Constitucional que “la idea de servicio público no constituye una noción unívoca y sí un concepto muy debatido por la doctrina científica –con detractores y valedores–, sujeto a distintas elaboraciones y utilizado en diversos momentos históricos con finalidades también



Similar problema suscita la alusión del artículo 4 LTE al ejercicio de potestades administrativas. No resulta claro a qué clase de potestades administrativas se refiere este precepto. Esta indefinición normativa genera un ulterior problema: el ejercicio de potestades administrativas sugiere la participación de los sujetos privados en el desempeño de funciones públicas en un sentido estricto, esto es, en funciones que implican el ejercicio de autoridad<sup>706</sup>. La atribución o traslado del ejercicio de funciones públicas a los sujetos privados puede conllevar ciertos riesgos y peligros<sup>707</sup> e, incluso, dudas de constitucionalidad<sup>708</sup>.

El artículo 4 LTE no se refiere únicamente a los sujetos privados que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas. En su inciso final, el artículo 4 LTE realiza una alusión general a los contratistas al disponer que el deber de suministrar información se extiende a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato. El sometimiento de estos sujetos privados al deber de suministrar información es oportuno en la medida en que existen contratistas de la Administración que no prestan servicios públicos ni ejercen potestades administrativas, pero sobre los que igualmente resulta razonable que recaiga este deber especial de colaboración.

---

distintas” [STC 127/1994, de 5 de mayo (Ponente: Vicente GIMENO SENDRA)]. Esta sentencia resuelve varios recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, ya derogada.

<sup>706</sup> En efecto, las funciones públicas en sentido estricto son expresión de *imperium* y suponen el ejercicio de un poder público o de autoridad. En este sentido, escribía ZANOBINI que “(...) la funzione rappresenta sempre l’esercizio di una potestà pubblica, intesa questa como una sfera della capacità specifica dello Stato, ossia della sua sovranità” [ZANOBINI, Guido, *Corso di diritto amministrativo...*, *op. cit.*, p. 18]. En el mismo sentido, GIANNINI afirmaba que “(...) è pubblica funzione l’attività (funzionale) che sia diretta manifestazione dell’autorità, anzi si diceva una volta, della «sovranità», dello Stato” [GIANNINI, Massimo Severo, *Diritto amministrativo...*, *op. cit.*, p. 455].

<sup>707</sup> Como escribe LÓPEZ MENUDO, “no hay situación más peligrosa para la libertad y la seguridad jurídica que un sujeto privado dotado de prerrogativas públicas” [LÓPEZ MENUDO, Fernando, “El Derecho administrativo como Derecho especial y excepcional de algunos entes públicos. Consecuencias”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental...*, *op. cit.*, p. 574]. Sobre esta misma idea, CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “La regulación de la seguridad y la calidad industrial y productiva”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, ESTEVE PARDO, José (Dir.), *Derecho de la regulación...*, *op. cit.*, p. 583.

<sup>708</sup> Como se verá más adelante con mayor profundidad, una parte de la doctrina sostiene que los sujetos privados no pueden ejercer aquellas tareas que impliquen el ejercicio de potestades públicas. En este sentido, escribe MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ que “solo hay un campo funcional que es constitutivamente público y que, por serlo, no debe ser puesto en manos de los particulares, ni aun con supuestas justificaciones de eficacia derivadas de no se sabe qué mercados competitivos: cuantas tareas impliquen el ejercicio de potestades públicas (...)” [MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, “Servicios públicos y papel del particular entre instancias de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 103].

Como se observa, con relación al ámbito subjetivo, el artículo 4 LTE adolece de cierta imprecisión. No resulta sencillo concretar qué actores privados están sujetos a esta obligación especial de colaboración con la Administración.

La efectividad del artículo 4 LTE exige afinar, a los efectos de la transparencia, el significado que debe atribuirse a los conceptos de servicio público y de potestad administrativa, pues de su concretización dependerá si unos u otros sujetos privados quedan sometidos al deber de suministrar información. Y lo mismo debe decirse con relación a los contratistas del sector público.

Por lo tanto, para determinar los sujetos privados sobre los que recae la obligación de suministrar información resulta imprescindible previamente discernir el significado concreto de estos conceptos a los efectos de la LTE.

## **1.1 Prestadores de servicios públicos**

### ***1.1.1 Los diversos conceptos de servicio público existentes en el Derecho español***

El primer grupo de sujetos privados a los que se dirige el artículo 4 LTE son aquellos que prestan servicios públicos. Como decíamos, la LTE no define qué debemos entender en este ámbito por servicios públicos y, dada la ambigüedad conceptual de esta noción, la problemática principal gira en torno a precisar a qué concepto de servicio público se refiere la norma<sup>709</sup>.

La discusión se centra en determinar si la LTE adopta un concepto de servicio público limitado a aquellas actividades que, dirigidas a una satisfacción pública, están reservadas a la Administración para que las reglamente, dirija y gestione, ya sea por sí misma o

---

<sup>709</sup> Cuestión que ya se planteaban DESCALZO GONZÁLEZ y SANTAMARÍA PASTOR en sus comparecencias en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados con ocasión del anteproyecto de la LTE [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 17 de abril de 2013*, pp. 19-20 y 30-31 respectivamente]. En el mismo sentido, el Consejo de Estado ya sostuvo en su dictamen sobre el anteproyecto de la LTE que “debería aclararse en primer lugar el sentido o alcance que ha de darse al concepto de servicio público, dada la heterogénea variedad de actividades y supuestos que pueden quedar comprendidos dentro de esta expresión” [Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de 19 de julio de 2012, número de expediente 707/2012].

indirectamente a través de un particular<sup>710</sup>. O, por el contrario, si la LTE quiere referirse con servicio público a cualquier actividad de interés general sobre la que la Administración ejerza facultades de control o tutela.

En definitiva, se trata de analizar si la LTE, al aludir a la prestación de servicios públicos, acoge un concepto estricto de servicio público o, en cambio, pretende tener un alcance mayor, incluyendo cualquier actividad que sea de interés público y, en particular, a los servicios de interés económico general<sup>711</sup>.

En efecto, en el Derecho español pueden distinguirse al menos tres concepciones de servicio público a las que eventualmente podría hacer referencia la LTE<sup>712</sup>.

En primer lugar, nos encontramos con un concepto amplísimo de servicio público que, procedente de la denominada “escuela del servicio público” francesa<sup>713</sup>, se identificaría

---

<sup>710</sup> STS de 2 de marzo de 1979 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de apelación núm. 41.043 (Ponente: José Luis PONCE DE LEÓN BELLOSO), FJ 4]. La sentencia tiene su origen en la impugnación de un concierto entre el Ayuntamiento de San Juan Bautista (Islas Baleares) y una asociación de vecinos para la explotación de los servicios de hamacas en una playa del municipio.

<sup>711</sup> Problemática que ya ponía de relieve GUICHOT, Emilio, “Derecho de acceso a la información pública”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 507; igualmente sobre la dificultad que plantea el artículo 4 LTE con relación a las empresas privadas que prestan servicios esenciales o de interés general, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso... op. cit.*, p. 148.

<sup>712</sup> Por lo que a nosotros nos interesa, que es determinar el significado concreto de la expresión “servicios públicos” a los efectos del artículo 4 LTE, reconducimos las posibles acepciones del servicio público a tres nociones (amplia, restrictiva y amplísima), pese a que no se desconoce que estamos ante un concepto ambiguo que presenta una diversidad de significados. De hecho, sostiene comúnmente la doctrina –aunque quizás con cierta exageración–, que del servicio público “hay tantas definiciones como autores e incluso legisladores” [ORTEGA BERNARDO, Julia, “Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios”, *Revista de Administración Pública*, número 169, 2006, p. 57], o que “en cada país, en cada sector y para cada autor significa una cosa distinta” [LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos”, *Revista de Administración Pública*, número 204, 2017, p. 57].

<sup>713</sup> En este sentido, es clásica la cita de DUGUIT que definía el servicio público como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante” [DUGUIT, León, *Las transformaciones del Derecho público*, Francisco Beltrán, Madrid, 1925, p. 105]. El servicio público se convierte en el eje central del Derecho administrativo, al definirse como “toda la empresa de una colectividad pública tendente a satisfacer una necesidad de interés general, como la defensa nacional, los ferrocarriles, el estado civil” [DE LAUBADÈRE, André, *Manuel de droit administratif... op. cit.*, p. 19]. Toda la actuación administrativa se identificaba, pues, como actuación de servicio público. De hecho, el Derecho administrativo se va a definir como “el conjunto de normas que rigen la organización y funcionamiento de los servicios públicos” [HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administratif: contenant le droit public et le droit administratif*, L. Larose et Forcel, París, 1893, p. 172; JÈZE, Gaston, *Les principes généraux du droit administratif. Tome II La notion de service public, les individus au service public, le statut des agents publics*, Réimpression de la 3<sup>e</sup> édition de 1930, Dalloz, París, 2003, p. 2]. Incluso, para

como sinónimo de toda la actividad administrativa<sup>714</sup>. Un supuesto paradigmático es el de la Ley de Bases de Régimen Local, en la que el servicio público comprende todas las actividades de la Administración local, incluyendo, por tanto, no solo las actividades prestacionales, sino también las de regulación y policía<sup>715</sup>. No es el único supuesto. De hecho, la legislación a veces acude a esta noción amplísima de servicio público cuando se ocupa, en particular, de la responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>716</sup> o

---

algunos autores, como BONNARD, la noción de servicio público definía al propio Estado, al constituir sus “células componentes”. Así, escribía BONNARD que “los servicios públicos son las organizaciones que forman la estructura misma del Estado (...) Visto desde un punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de servicios públicos (...)” [BONNARD, Roger, *Précis de droit administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1943, pp. 49-50].

<sup>714</sup> Por todos, REBOLLO PUIG, Manuel; ZAMORA ROSELLO, María Remedios, “La actividad administrativa de servicio público: concepto y caracteres generales”, en REBOLLO PUIG, Manuel ; VERA JURADO, Diego J (Dir.), *Derecho administrativo. Tomo III Modos y medios de la actividad administrativa*, Tecnos, Madrid, 2019, p. 128.

La jurisprudencia define el concepto de servicio público en este sentido amplísimo “como comprensivo de toda actividad de la Administración sometida a Derecho administrativo o, en otras palabras, como sinónimo de toda actividad administrativa, de giro o tráfico administrativo, de gestión, actividad o quehacer administrativo o de hacer o actuar de la Administración, SSTs de 14 de marzo de 1981, 21 de septiembre de 1984, 26 y 27 de marzo de 1980, 12 de marzo de 1984, 10 de noviembre de 1983 y 20 de febrero de 1986 (...)”, como así se afirma en la STSJ de Cataluña de 28 de febrero de 2007 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 123/2006 (Ponente: Alicia Esther ORTUÑO RODRÍGUEZ), FJ 4]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de la Resolución del Ayuntamiento de Mataró (Barcelona) que denegaba a la recurrente una indemnización por los daños y perjuicios personales y materiales sufridos a causa de una caída en la vía pública. En el mismo sentido, la STS de 12 de marzo de 1984 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Vicente MARÍN RUIZ), FJ 2], sostiene que el servicio público en un sentido amplísimo “se sustrae de lo que sería su contenido en una interpretación literal legal, identificándose más con la de gestión, actividad o quehacer administrativo”. Da lugar a esta sentencia la reclamación de una indemnización por daños y perjuicios que efectúa la madre de un preso fallecido en un Centro Penitenciario cuando realizaba tareas de limpieza en la cocina del Centro donde cumplía pena de prisión.

<sup>715</sup> BAÑO LEÓN, José María “Artículo 85 bis”, en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 2277.

<sup>716</sup> El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Resulta claro que, en la regulación de la responsabilidad patrimonial, la expresión “servicios públicos” debe entenderse como sinónimo de actividad administrativa. Sobre esta cuestión, MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración: hacia un nuevo sistema*, B de F, Montevideo, 2012, p. 225.

cuando califica la naturaleza demanial de los bienes públicos<sup>717</sup>, por mencionar solo algunos de los ejemplos más significativos<sup>718</sup>.

En segundo lugar, nos encontramos con un concepto estricto de servicio público que la jurisprudencia define como aquellas actividades “cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se presta un servicio al público de forma regular y continua”<sup>719</sup>.

La noción de servicio público quedaría así únicamente reservada a aquellas actividades prestacionales que tienen un carácter vital o básico para los ciudadanos y que la Administración asume en régimen de *publicatio*, es decir, con reserva de su titularidad en exclusiva<sup>720</sup>. Esta nota característica de la titularidad exclusiva de la actividad por parte

---

<sup>717</sup> El artículo 5.1 LPAP dispone que “son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales”. Sobre la utilización de un concepto de servicio público como sinónimo de cualquier actividad propia de la Administración para fundamentar el carácter demanial de los bienes de titularidad pública [HORGUÉ BAENA, Concepción, “Régimen de utilización de los bienes de dominio público”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 183-184].

<sup>718</sup> Además de los citados, hay otros supuestos en los que las normas acuden a una noción amplísima de servicio público. Es el caso, por ejemplo, del artículo 1.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que define a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como “un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes (...)”. Otro ejemplo lo encontramos en el artículo 99.3 del Decreto 2/2015, de 15 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, que, con relación a las cooperativas de servicios públicos, establece que “se excluye, en todo caso, la prestación de servicios públicos que exijan ejercicio de autoridad pública, *como los de orden público y protección civil*” (cursivas nuestras).

<sup>719</sup> STS de 24 de octubre de 1989 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Ponente: Carmelo MADRIGAL GARCÍA), FJ 3]. Los hechos que dan lugar a esta sentencia es la impugnación de una Resolución del Gerente del Consorcio para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales de Valladolid que denegaba la exención de la Contribución territorial urbana solicitada por una sociedad estatal.

<sup>720</sup> Señala ARIÑO cuatro notas características del servicio público que pueden resumirse en que se trata de una actividad estatal, esto es, incorporada al quehacer del Estado y excluida de la esfera de acción libre de los particulares; en segundo lugar, es una actividad destinada al público, a la utilidad de los ciudadanos; en tercer lugar, se trata de una actividad de reconocida necesidad, indispensable para la vida social y, finalmente, es una actividad cuya gestión no supone el ejercicio de poderes soberanos [ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Empresa pública, empresa privada, empresa de interés general* Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 187].

Con todo, debe tenerse en cuenta que, para algunos autores como SÁNCHEZ MORÓN, también existe *publicatio* en el caso de los servicios públicos no reservados [SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo...*, op. cit., p. 810].

de la Administración ha sido considerada tradicionalmente en nuestro Derecho como esencial o inherente a la propia definición de servicio público<sup>721</sup>.

La asunción de la titularidad del servicio público por la Administración no implica necesariamente una gestión directa del servicio. Por el contrario, la Administración puede optar por una gestión indirecta del servicio público encomendando su desempeño a un sujeto privado<sup>722</sup>. En este caso, la titularidad de la actividad permanece en manos de la Administración, trasladándose al concesionario la prestación directa del servicio público. Esto es, la actuación gestora del particular supone una colaboración privada en la realización de una actividad originariamente administrativa de la que es titular la propia Administración<sup>723</sup>.

---

<sup>721</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco, “Ideas ordenadoras del Derecho administrativo”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coords.), *Estudios de Derecho público...*, op. cit., p. 1229; LESMES SERRANO, Carlos, “La externalización de los servicios públicos”, *Derecho administrativo del siglo XXI*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 17; DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, *Corporaciones locales y actividad económica*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 45; MEILÁN GIL, José Luis, “El servicio público como categoría jurídica”, *Cuadernos de Derecho público*, número 2, 1997, p. 92; DÍAZ LEMA, José María, *Los monopolios locales*, Montecorvo, Madrid, 1994, p. 57; GARRIDO FALLA, Fernando, “El concepto de servicio público en Derecho español”, *Revista de Administración Pública*, número 135, 1994, p. 21; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Derecho administrativo económico...*, op. cit., p. 253; SALAS HERNÁNDEZ, Javier, “La provincialización de servicios (iniciativa pública en la actividad económica y reserva al sector público en el ámbito provincial)”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Diputació de Barcelona – Civitas, Barcelona – Madrid, 1991, p. 206; LLISSET BORRELL, Francisco, *La actividad empresarial de los Entes locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1990, p. 21; GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho administrativo. Tomo II*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, p. 29; VILLAR PALASÍ, José Luis, “La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo...”, op. cit., p. 64; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La actividad industrial y mercantil de los municipios...”, op. cit., p. 116.

<sup>722</sup> En la gestión indirecta de un servicio público lo habitual es la participación de una empresa privada. Sin embargo, aunque es el supuesto más normal, y el que especialmente nos interesa a efectos del artículo 4 LTE, debe tenerse en cuenta que no es esencial al concepto. En algunas ocasiones, el gestor indirecto de servicios públicos es otra Administración pública o un ente público de otra Administración distinta a la titular del servicio. En este sentido, REBOLLO PUIG pone como ejemplo que “las televisiones locales se configuraron como concesionarias de la Administración del Estado (...) se pensó que incluso los hospitales públicos tuvieran una relación contractual con los respectivos servicios autonómicos de salud (...)” [REBOLLO PUIG, Manuel; DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes, “Formas de gestión de los servicios públicos. Los servicios de interés general”, en REBOLLO PUIG, Manuel, VERA JURADO, Diego J (Dirs.), *Derecho administrativo. Tomo III Modos y medios de la actividad...*, op. cit., p. 163].

<sup>723</sup> En este sentido, la jurisprudencia considera que, mediante la concesión, la Administración “*transfiere o cede al concesionario una esfera de actuación originariamente administrativa, pero manteniendo la Administración la titularidad del servicio público que resulta inderogable*”, como así se afirma en la STSJ de Cataluña de 28 de noviembre de 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1590/2009 (Ponente: María José MOSEÑE GRACIA), FJ 5]. Las cursivas son nuestras. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de una Resolución del Consejero de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña que desestimaba una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de dos pozos de agua. En similares términos se pronuncia la STS de 15 de enero de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso de casación

En definitiva, la noción de servicio público en sentido estricto exige que la actividad en cuestión se sustraiga de las reglas del mercado para atribuir su titularidad y la responsabilidad de su prestación a la Administración. Como decíamos, este concepto subjetivo de servicio público es el que predomina en la doctrina española<sup>724</sup>.

En tercer lugar, tenemos un concepto amplio de servicio público que abarca aquellas actividades prestacionales que la Administración garantiza a todos los ciudadanos, pero que no están reservadas en exclusiva al poder público, como la educación, la sanidad o los servicios sociales<sup>725</sup>. Es decir, la conversión en servicios públicos de estas actividades no supone la creación de un monopolio de titularidad de la Administración, sino que la actividad administrativa coexiste con una actividad de contenido igual o similar realizada por los particulares en el ejercicio de su libre iniciativa privada<sup>726</sup>. De hecho, en el caso de la educación, la iniciativa privada está salvaguardada por la propia Constitución, que

---

núm. 4054/2014 (Ponente: José Antonio MONTERO FERNÁNDEZ) FJ 4] cuando dice que “en Derecho administrativo, la concesión administrativa es una institución que agrupa distintas especies de negocios jurídicos presididos por la idea de cesión a un particular de una esfera de actuación originariamente administrativa (...)”.

<sup>724</sup> TORNOS MAS, Joaquín, “La remunicipalización de los servicios públicos locales”, en FONT I LLOVET, Tomàs; DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2017, p. 26; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos...”, *op. cit.*, p. 57; VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho Administrativo especial. Administración pública y actividades particulares*, Civitas, Madrid, 1999, p. 177; DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel, *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 137.

<sup>725</sup> De hecho, estas actividades históricamente no eran prestadas por el Estado. La pérdida de poder de la Iglesia a consecuencia de las desamortizaciones, junto con otras razones de diversa índole –incluidas las ideológicas– propició que el Estado, a partir de los años treinta del siglo XIX, asumiese la prestación de los servicios sociales. En este sentido, escribe SANTAMARÍA PASTOR que la falta de tradición en el desempeño de estas actividades por parte del Estado supuso que no se considerasen como actividades públicas en sentido estricto y, por ello, la Administración no se atribuyó el monopolio de su prestación, admitiendo que también pudieran ser ejercidas por sujetos privados [SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo general...*, *op. cit.*, p. 346]. En un sentido similar, DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel, *La actividad de la Administración...op. cit.*, p. 135; GARRIDO FALLA, Fernando, “Las empresas públicas”, *La Administración pública y el Estado contemporáneo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, p. 120.

<sup>726</sup> Sobre esta cuestión, con relación a la sanidad, FERNÁNDEZ PASTRANA, José María, *El servicio público de la sanidad: el marco constitucional*, Civitas, Madrid, 1984, p. 29; ZAMBONINO PULITO, María, “Reformas en la gestión directa de los servicios sanitarios. ¿Huida o vuelta al Derecho Administrativo?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 41, 2016, p. 30; CUETO PÉREZ, Miriam, “Incertidumbre en las modalidades de gestión de servicios socio-sanitarios tras la LCSP”, en TOLÍVAR ARIAS, Leopoldo; CUETO PÉREZ, Miriam (Dirs.), *La prestación de servicios socio-sanitarios: nuevo marco de la contratación pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 145-146.

garantiza la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios constitucionales<sup>727</sup>.

En este sentido, la Ley califica expresamente a la educación como un servicio público<sup>728</sup>. Sin embargo, resulta evidente que la norma alude a una noción de servicio público en un sentido amplio, es decir, sin atribuirse la Administración el monopolio de su prestación<sup>729</sup>. De lo contrario, la educación se convertiría en una actividad de titularidad estatal, de modo que podría prestarse por la Administración de forma directa a través de colegios públicos o, indirectamente, por medio centros privados concertados que se convertirían, por tanto, en concesionarios de la Administración<sup>730</sup>.

La calificación como servicios públicos de la educación, la sanidad o los servicios sociales únicamente pretende enfatizar que se trata de actividades prestacionales que la Administración garantiza a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, pero que pueden ser desempeñadas igualmente por los particulares como fruto de su libre iniciativa económica.

Desde esta perspectiva, lo que resulta claro es que el concepto de servicio público se identifica mayoritariamente con aquellas actividades prestacionales de interés general cuya titularidad es asumida por la Administración<sup>731</sup>. La asunción de la titularidad puede

---

<sup>727</sup> Dispone el artículo 27.6 de la Constitución que “se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”.

<sup>728</sup> El artículo 108.4 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación establece que “la prestación del servicio público de la educación se realizará, a través de los centros públicos y privados concertados”.

<sup>729</sup> En este sentido, escribe MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ que la derogada Ley de calidad de la educación de 2002 calificaba la educación como servicio de interés público que la vigente Ley “ha prescindido para volver a la de servicio público, aunque con la importante aclaración sobre su identificación con un servicio esencial no publicado (...) lo que, en realidad, es lo mismo (...)” [MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas”, en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (Dirs), *Los derechos fundamentales en la educación*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, p. 66]. En el mismo sentido, sostiene DE LOS MOZOS TOUYA que la calificación de la educación como servicio público debe entenderse “como sinónimo de actividad de interés público con una cualificación específica, en cuanto servicio esencial para la sociedad, cuya garantía puede exigir, además de otras actuaciones administrativas de ordenación, la prestación educativa por la propia Administración”, destacando que el artículo 27.6 de la Constitución “excluye la reserva de la actividad de enseñanza en favor de cualquier entidad pública” [DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid, 1995, p. 139].

<sup>730</sup> CALVO CHARRO, María, “Régimen de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos”, en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (Dirs), *Los derechos fundamentales en la educación...*, *op. cit.*, p. 91.

<sup>731</sup> TORNOS MAS, Joaquín, “El concepto de servicio público a la luz del Derecho comunitario”, *Revista de Administración Pública*, número 200, 2016, p. 200.



ser sin exclusión de la libre iniciativa económica, en cuyo caso la Administración asume la actividad prestacional en concurrencia real o potencial con actividades iguales o similares de los particulares, o en régimen de monopolio, esto es, con reserva exclusiva de la Administración, que podrá gestionar de forma directa la actividad o, indirectamente encomendando su prestación a un sujeto privado<sup>732</sup>.

Fuera del concepto de servicio público se sitúan las actividades reglamentadas por razones de interés general y, especialmente, los servicios de interés económico general no publicados<sup>733</sup>. Estas actividades esenciales como las telecomunicaciones<sup>734</sup>, la energía<sup>735</sup>, el transporte<sup>736</sup> o los servicios postales<sup>737</sup> son prestadas por la libre iniciativa privada en régimen de competencia, lo que no impide que, en atención a su vinculación con los intereses generales, se impongan obligaciones de servicio público en aquellos casos en los que el mercado no garantiza su adecuada prestación.

Sin embargo, lo relevante para nosotros en aras de determinar el significado de la expresión servicios públicos del artículo 4 LTE, radica en que los servicios de interés económico general no son actividades que hayan sido asumidas por la Administración como tareas de su propia responsabilidad y, menos aún, se trata de actividades excluidas de la libre iniciativa económica. No son, por tanto, servicios públicos<sup>738</sup>, sino actividades

---

<sup>732</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “La regulación económica en España”, *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, 1997, p. 190.

<sup>733</sup> El concepto de servicios de interés económico general, de origen europeo, abarca, como escribe LAGUNA DE PAZ, tanto las actividades esenciales reservadas a los poderes públicos (servicios públicos en sentido estricto); como las actividades en régimen de libre iniciativa, pero sujetas a una intensa regulación pública, en atención a su marcada relevancia social” [LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Servicios de interés económico general*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 33-34].

<sup>734</sup> Establece el artículo 2.1 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que “las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia”.

<sup>735</sup> El artículo 2.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector eléctrico dispone que “el suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general”.

<sup>736</sup> Así, por ejemplo, el artículo 47.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, dispone que “el transporte ferroviario es un servicio de interés general y esencial para la comunidad” que “se prestará en régimen de libre competencia”.

<sup>737</sup> El artículo 2 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, dispone que “los servicios postales son servicios de interés económico general que se prestan en régimen de libre competencia”.

<sup>738</sup> Con relación a la energía eléctrica, la STS de 17 de febrero de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso de casación núm. 1170/2014 (Ponente: Juan Gonzalo MARTÍNEZ MICÓ) FJ 3], afirma que “con la aprobación de la Ley 57/1997 del Sector Eléctrico (...) se produce un cambio en su configuración, acorde con la despublicación producida respecto de las más importantes actividades serviciales reservadas inicialmente al sector público. Con la nueva norma, el sector de la energía eléctrica ya no es un «servicio público de titularidad estatal y con la autorización habilitando la instalación,

privadas que, por su vinculación con los intereses generales, están sujetas a una fuerte intervención administrativa<sup>739</sup>.

### ***1.1.2 El concepto de servicio público a los efectos del artículo 4 LTE y la exclusión de los servicios de interés económico general***

Expuestas resumidamente las distintas nociones de servicio público que imperan en nuestro Derecho, es el momento de concretizar el significado que le otorga la LTE. La determinación del significado concreto que el artículo 4 LTE atribuye a la expresión servicios públicos debe tener una conexión lógica con las razones que justifican la extensión de la transparencia a los actores privados.

El hilo conductor que permite sostener la aplicación de las reglas de transparencia a entidades privadas que se encuentran fuera del sector público se afianza en dos razones que ya hemos visto: la percepción de fondos públicos y el ejercicio de tareas públicas.

La percepción de fondos públicos justifica de manera principal la sujeción a la transparencia de los beneficiarios de subvenciones o, incluso, de los contratistas, aunque evidentemente pueda estar presente también como modo de financiación de los sujetos privados que ejerzan tareas públicas.

Pero si nos centramos en el ejercicio de tareas públicas como elemento que justifica la extensión de la transparencia a los actores privados, observamos que el artículo 4 LTE engloba tres posibilidades de participación. Así, la participación del sujeto privado en las tareas públicas deriva, en primer lugar, de la prestación de un servicio público en aquellos casos en los que la entidad privada realiza por encargo de la Administración prestaciones directas en favor de los ciudadanos.

---

no se otorgan a la prestadora del servicio facultades de gestión de servicio público, ni se origina un desplazamiento patrimonial a favor de la empresa», sino que se produce el abandono de la monopolización, la derogación de la reserva con la correspondiente eliminación de la titularidad pública y con ello el reconocimiento de la libertad de empresa en dicho sector (...). Concluye el Tribunal Supremo que “lo que ocurre en sectores como el eléctrico no es que se produzca un cambio en la forma de gestión, sino que la actividad pasa a realizarse directamente por entidades privadas”. La cuestión que se suscita en la sentencia es si las autorizaciones para la generación, producción o comercialización de energía eléctrica están sujetas al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

<sup>739</sup> En este sentido, TORNOS MAS, Joaquín, “Servicios públicos y remunicipalización”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, número 76, 2016, p. 55.

En segundo lugar, se refiere la LTE al ejercicio de potestades administrativas, esto es, en aquellos supuestos en el que los sujetos privados, por encomienda de la Administración o por atribución normativa, ejercen funciones públicas, como luego se verá.

En tercer lugar, el artículo 4 LTE cierra el círculo al someter a los contratistas al deber de suministrar información, en previsión de que los sujetos privados pueden participar también en el ejercicio de tareas públicas en las que de manera inmediata no se presta un servicio a la ciudadanía sino a la propia Administración aunque, como resulta evidente, cualquier cobertura de las necesidades de la organización administrativa repercute posteriormente en las prestaciones que reciben los ciudadanos. Lo relevante, en este momento, es que el artículo 4 LTE abarca todos estos sujetos privados que directa o indirectamente participan en el ejercicio de tareas que incumben a la Administración.

De este modo, consideramos que el artículo 4 LTE, cuando alude a los sujetos privados que prestan servicios públicos, pretende englobar a aquellas entidades privadas que realizan actividades prestacionales que son responsabilidad de la Administración. Que la actividad en cuestión sea de titularidad exclusiva o no de la Administración resulta indiferente a estos efectos. Lo determinante, por lo tanto, es que el sujeto privado preste el servicio por encargo de la Administración. La ausencia de una actividad propia de la Administración determina, pues, que los servicios económicos de interés general no configurados como servicios públicos permanezcan fuera del alcance del artículo 4 LTE. En puridad, en estos casos no existe una externalización de tareas públicas, sino que estamos ante actividades privadas. La razón, pues, de su exclusión radica en que no estamos ante actividades de titularidad administrativa, sino ante actividades privadas desempeñadas por los sujetos privados en el ejercicio de su libertad<sup>740</sup>. A mi modo de ver, la referencia del artículo 4 LTE a los sujetos privados que prestan servicios públicos no incluye a las entidades privadas que prestan servicios de interés económico general no publicados.

Como resulta evidente, que no estén incluidas en la expresión servicios públicos del artículo 4 LTE no es impedimento para que sobre entidades privadas puedan recaer

---

<sup>740</sup> Sobre esta cuestión, REBOLLO PUIG Manuel; DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes, “Formas de gestión de los servicios públicos. Los servicios de interés general...”, *op. cit.*, p. 192; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho administrativo*, 31ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2020, p. 355.

obligaciones de transparencia derivadas de otros presupuestos como, por ejemplo, por la percepción de subvenciones públicas. Es más, incluso, algunas de estas entidades privadas que prestan servicios de interés económico general pueden estar sujetas al deber de suministrar información en el caso de que ejerzan potestades administrativas<sup>741</sup>.

La propia configuración del deber de suministrar información apoya esta interpretación. Como veremos más adelante, la obligación de suministrar información se concibe como un instrumento necesario para que la Administración, como titular de la actividad, pueda cumplir con sus obligaciones de transparencia en aquellos supuestos en que la información se encuentra en poder de las entidades privadas que prestan el servicio.

De hecho, el artículo 4 LTE tiene como finalidad permitir el control de la Administración cuando presta indirectamente un servicio. Y aquí, en los servicios de interés general no configurados como servicios públicos, no hay actividad administrativa ejercida por particulares, sino una actividad privada por mucho interés general que recaiga sobre su realización.

Las leyes autonómicas de transparencia nos sirven igualmente de apoyo en esta interpretación. Así, la ley navarra, para designar los destinatarios del deber de suministrar información alude a la expresión “servicios públicos bajo su autoridad”<sup>742</sup> lo que,

---

<sup>741</sup> Así, ocurre, por ejemplo, con el operador del sistema eléctrico o con el gestor técnico de la red de transporte gasista. En ambos casos, se trata de empresas privadas –Red Eléctrica de España S. A. y Enagás S. A.– a las que la Ley les atribuye el ejercicio de algunas funciones públicas, como así se desprende de los artículos 34.2 de Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en el caso del operador del sistema eléctrico, y 64.3 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, con relación al gestor técnico de la red de transporte gasista.

Sobre la atribución de algunas funciones públicas a estas entidades privadas puede verse, LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía, “El control de los actos de autoridad del operador del sistema eléctrico”, en DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (Coords.), *Derecho administrativo y regulación económica. Liber amicorum Doctor Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011, especialmente pp. 1454 y ss; CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael, “Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de compañía regulada al servicio del mercado”, *Revista de Administración Pública*, número 181, 2010, p. 137, y del mismo autor, *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, p. 125; DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, “Diez años de legislación energética en España”, en GARCÍA DELGADO, José Luis, JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Juan Carlos (Coords.), *Energía: del monopolio al mercado. CNE, diez años en perspectiva*, Civitas, Madrid, 2006, p. 330; HERNÁNDEZ PEÑA, Juan Carlos, *Regulación y competencia en el sector eléctrico: evolución actual y perspectivas de futuro*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005, pp. 130-131; DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo, “El sistema gasista y su gestión técnica”, *Revista Jurídica de Navarra*, número 32, 2001, p. 64, del mismo autor, *Tratado de derecho del gas natural*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 553 y ss.

<sup>742</sup> Dispone el artículo 2 LT de Navarra que “las sociedades públicas, fundaciones públicas y las entidades de derecho público vinculadas a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos públicos, y las personas físicas y jurídicas, que presten servicios públicos bajo su autoridad, ajustarán su

inevitablemente, nos hace pensar en que la actividad en cuestión es de titularidad administrativa<sup>743</sup>.

Por otra parte, la LT de Cataluña, al configurar su ámbito subjetivo, distingue en dos preceptos diferentes a las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos y aquellas que realizan actividades calificadas legalmente como servicios de interés general o universal, estableciendo, en ambos casos, el deber de suministrar información a la Administración responsable<sup>744</sup>. De ello se infiere que la razón por la cual el legislador catalán reguló en preceptos diferentes los servicios públicos y los servicios de interés general o universal era, sencillamente, porque estos últimos no los consideraba incluidos en el “servicio público”. Pretendía, por tanto, ampliar lo establecido en la legislación básica.

Especialmente reveladoras son algunas normas de transparencia en el ámbito local que, al imponer el deber de suministrar información, se refieren expresamente a los “servicios

---

actividad de servicio público a los principios rectores de esta Ley Foral y, además, estarán obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas toda la información necesaria para el cumplimiento por ésta de las obligaciones previstas en esta Ley, todo ello sin perjuicio de lo que dispongan sus normas reguladoras” (cursivas nuestras).

<sup>743</sup> En este sentido, ENÉRIZ OLAECHEA, al comentar el artículo 2 LT de Navarra, escribe que esta norma se aplica a “cualquier persona física o jurídica prestadora de un servicio público (un contratista o un concesionario)” [ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, “La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Objetivos y principios”, en ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Coord.), *Comentarios a la Ley Foral de Transparencia y del Gobierno abierto. Ley Foral 11/2012 de 11 de junio*, Institución del Defensor del Pueblo de Navarra, Navarra, 2013, p. 30]. De esta identificación que realiza el autor de los sujetos privados que prestan servicios públicos como contratistas o concesionarios podría inferirse que las entidades que prestan servicios de interés económico general no configurados como servicios públicos no estarían incluidos en la LT de Navarra.

<sup>744</sup> El artículo 3.1 LT Cataluña dispone que la “la presente Ley es de aplicación: (...) d) a las personas físicas o jurídicas que ejercen funciones públicas o potestades administrativas, que prestan servicios públicos o que perciben fondos públicos para funcionar o para llevar a cabo sus actividades por cualquier título; e) a las personas físicas o jurídicas que realizan actividades calificadas legalmente como servicios de interés general; (...)”. Por otra parte, el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, que desarrolla parcialmente la LT de Cataluña, establece que están obligados a suministrar información a las Administraciones públicas responsables los sujetos privados que “presten servicios públicos, titularidad de las Administraciones públicas, prestados mediante formas contractuales o no contractuales de financiación” [artículo 8.1.b)], y los sujetos privados que “presten servicios de interés general o universal, entendidos como los servicios de interés económico general de carácter básico, de acceso a toda la ciudadanía y sujetos a obligaciones específicas de servicio público en virtud de criterios de interés general con motivo de cumplir las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico a este efecto, previa declaración por la administración pública competente, cuya prestación es sometida a su supervisión y control. Se incluyen, entre otras, las actividades que tienen por objeto el suministro energético, de agua, los servicios postales, de telecomunicaciones o de transporte” [artículo 8.1.d) LT de Cataluña].

públicos de titularidad municipal”, lo que indudablemente deja fuera de su ámbito de aplicación a los servicios de interés económico general<sup>745</sup>.

En conclusión, consideramos que el artículo 4 LTE acoge un concepto amplio de servicio público, que integra aquellas actividades prestacionales que son responsabilidad de la Administración con independencia de que la titularidad corresponda o no en exclusiva al poder público. De este modo, se encuentran sometidos al deber de suministrar información tanto aquellos sujetos privados que prestan servicios públicos en un sentido estricto, como el abastecimiento domiciliario de agua potable<sup>746</sup> o el transporte regular interurbano de viajeros por carretera<sup>747</sup>, como aquellos actores privados que, por encomienda de la Administración, prestan servicios públicos no reservados en exclusiva al poder público, como son los referidos a la sanidad, la educación o los servicios sociales. Así, por ejemplo, están sujetos al deber de suministrar información los centros educativos concertados<sup>748</sup>, los centros residenciales de acción educativa<sup>749</sup>, las entidades privadas que mediante concierto o concesión prestan servicios de salud<sup>750</sup> o las sociedades privadas que gestionan residencias de la tercera edad<sup>751</sup>.

## **1.2 Los sujetos privados que ejercen potestades administrativas**

Los actores privados que ejercen potestades administrativas son el segundo grupo de sujetos a los que se dirige el deber de suministrar información que impone el artículo 4 LTE.

---

<sup>745</sup> *Ad exemplum*, el artículo 2.2 de la Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información del Ayuntamiento de Zaragoza, de 1 de abril de 2014, impone el deber de suministrar información a “cualquier entidad o empresa concesionaria de servicios públicos de titularidad municipal, en todo lo referido a la prestación de los mencionados servicios o en el ejercicio de potestades administrativas delegadas”. En similares términos se pronuncian, entre otras normas municipales, el artículo 2.2 de la Ordenanza de transparencia y buen gobierno del Ayuntamiento de Granada, de 8 de agosto de 2016, o el artículo 2.2 de la Ordenanza de transparencia, de acceso a la información, reutilización de datos y buen gobierno del Ayuntamiento de Murcia, de 26 de octubre de 2017.

<sup>746</sup> Resolución GAIP 131/2017, de 3 de mayo de 2017.

<sup>747</sup> Resolución GAIP 64/2017, de 22 de febrero de 2017.

<sup>748</sup> Resolución CTBG territorial 575/2018, de 14 de enero de 2018; Resolución CT de Valencia 27/2019, de 27 de febrero de 2019; Resolución GAIP 595/2019, de 10 de octubre de 2019.

<sup>749</sup> Resolución GAIP 191/2019, de 4 de abril de 2019.

<sup>750</sup> Resolución GAIP 299/2016 y acumuladas, de 14 de diciembre de 2016.

<sup>751</sup> Resolución CT de Aragón 47/2018, de 24 de septiembre de 2018.

De forma similar a lo que ocurre con la expresión servicios públicos, la noción de potestad administrativa no presenta un significado claro y preciso en nuestro ordenamiento. De hecho, la ausencia de una definición legal de potestad administrativa genera ya de por sí cierta incertidumbre. El problema se acrecienta al existir un conjunto de normas jurídicas que sugieren mensajes contradictorios acerca del sentido y alcance de lo que debe entenderse por potestades administrativas y de la posibilidad de su ejercicio por los sujetos privados.

En primer lugar, de la sujeción a la LPAC de las entidades privadas del sector público cuando ejerzan potestades administrativas cabe inferir un cierto reconocimiento implícito de la posibilidad de que los sujetos puramente privados también puedan asumir el ejercicio de potestades administrativas.

En segundo lugar, la LRJSP acepta que, excepcionalmente, las empresas públicas puedan ejercer potestades administrativas, aunque les prohíba el ejercicio de funciones de autoridad.

En tercer lugar, el EBEP reserva a los funcionarios públicos el ejercicio de potestades públicas, lo que sugiere la prohibición de su ejercicio por los sujetos privados.

En cuarto lugar, la LCSP impide la contratación con los sujetos privados de aquellos servicios que impliquen el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

Junto a estas normas que, en principio, nos conducen a conclusiones contradictorias sobre la posibilidad de que los sujetos privados puedan desempeñar potestades administrativas, un sector de la doctrina defiende una postura restrictiva –cuando no frontalmente contraria– a que los sujetos privados puedan ejercer potestades administrativas que impliquen ejercicio de autoridad.

Ante este panorama, asumimos la misión de dar un sentido útil y operativo a la expresión potestades administrativas referida en el artículo 4 LTE. Para ello, buscaremos en la realidad de los hechos, en la jurisprudencia, en la doctrina y en el propio espíritu de la norma, un significado que permita que la letra de este artículo 4 LTE no carezca de valor.

## **1.2.1 Los contornos difusos del concepto de potestad administrativa y de su ejercicio por sujetos privados**

### **1.2.1.1 El artículo 2 LPAC: el ejercicio de potestades por sujetos privados y su sumisión al Derecho administrativo**

Como decimos, el artículo 4 LTE no determina ni define qué debe entenderse por potestades administrativas a los efectos de la transparencia, lo que genera no pocas dudas interpretativas. El problema se agudiza, aún más, no sólo por la falta de concreción del artículo 4 LTE, sino que en general, ninguna norma nos ofrece una definición de potestades administrativas. Tampoco la LPAC ni la LRJSP nos aportan luz, pese a que el artículo 2 de ambas normas se apoya precisamente en el ejercicio de potestades administrativas para precisar el régimen jurídico que resulta aplicable a las entidades de Derecho privado que integran el sector público institucional<sup>752</sup>.

De hecho, ya la antigua LRJPAC, predecesora de las anteriores, utilizó la cláusula del ejercicio de potestades administrativas para someter a su ámbito de aplicación a las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas<sup>753</sup>. Esta regla permitía deducir, además, dos prohibiciones complementarias. Por una parte, la prohibición de que las potestades administrativas se sujetasen a un régimen distinto y, por otra parte, que sujetos diferentes de las personas jurídicas-públicas pudiesen ejercer potestades administrativas<sup>754</sup>.

Lejos de prohibir el ejercicio de potestades administrativas a sujetos diferentes de las entidades jurídico-públicas, la LPAC y la LRJSP han incluido en su ámbito de aplicación a las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas, que quedan sujetas a ambas normas cuando ejerzan potestades administrativas.

---

<sup>752</sup> El artículo 2.2.b) LRJSP dispone que “el sector público institucional se integra: (...) [por] las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas”. Igualmente, artículo 2.2.b) LPAC, de redacción similar.

<sup>753</sup> El artículo 2.2 LRJPAC disponía que “las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

<sup>754</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas”, *Revista de Administración Pública*, número 130, 1993, p. 117.



Se trata de una modificación de importante calado que conlleva una notable expansión del Derecho administrativo al aplicarse esta rama del ordenamiento a un amplio grupo de sujetos que desborda con creces el concepto estricto de las Administraciones públicas<sup>755</sup>.

La extensión del Derecho administrativo que opera la LPAC sigue un criterio coherente, al prever que en aquellos casos en que las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas ejerzan algún tipo de poder identificado como jurídico-administrativo, deban sujetarse en su actuación a la misma norma que regula el ejercicio de ese poder por parte de los sujetos públicos<sup>756</sup>.

La lógica del precepto parece clara. Lo natural es que la forma jurídico-pública acompañe al ejercicio de potestades administrativas. Sin embargo, cuando esto no sea así y la Administración se sirva de personificaciones de Derecho privado para el ejercicio de potestades administrativas, la actuación de estas entidades deberá necesariamente someterse al ordenamiento jurídico-administrativo. Resulta, pues, natural que el ejercicio de potestades administrativas exija incondicionalmente la aplicación del Derecho administrativo<sup>757</sup>.

Por ello, si entendemos que el ejercicio de una potestad administrativa reclama la aplicación del Derecho administrativo, deberían someterse a esta rama del ordenamiento no sólo las entidades de Derecho privado vinculadas a la Administración, como así prevé

---

<sup>755</sup> En este sentido, señala GARCÍA-ANDRADE que la expansión del Derecho administrativo exigiría la reformulación de su ámbito subjetivo de aplicación “ampliándolo sensiblemente hasta conformar la actual categoría del *sector público*” [GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, “El sector público como referente actual del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, número 209, 2019, p. 179].

<sup>756</sup> GAMERO CASADO, Eduardo, “El «retorno» al Derecho administrativo: manifestaciones en las leyes de procedimiento, régimen jurídico y contratos del sector público”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 189, 2018, p. 14. En un sentido similar, escribe FERNÁNDEZ FARRERES, que “parece lógico que, tratándose de actuaciones que suponen el ejercicio de «potestades administrativas», el correspondiente ente, cualquiera que sea su configuración jurídica, deba ajustarse a la LPAC” [FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “Las nuevas leyes de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común: entre la cosmética y el enredo”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 34, 2016, p. 64].

<sup>757</sup> DELGADO PIQUERAS, Francisco, “Algunas aportaciones de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común al debate actual sobre la conceptualización del Derecho administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 85, 1996, p. 37.

la LPAC, sino también los sujetos puramente privados cuando ejerzan esas potestades administrativas<sup>758</sup>.

### **1.2.1.2 Los artículos 113 LRJSP y 45.4 TFUE: la existencia de potestades sin ejercicio de autoridad**

En la búsqueda del significado a los efectos de la transparencia de la noción de potestades administrativas es interesante acudir a la regulación de las empresas públicas que contiene la LRJSP.

En este sentido, en el artículo 113 LRJSP se establece que las sociedades mercantiles estatales no podrán, en ningún caso, disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que, excepcionalmente la ley pueda atribuirles el ejercicio de potestades administrativas<sup>759</sup>.

Del artículo 113 LRJSP podemos extraer dos ideas principales. En primer lugar, se aprecia que tanto en el ejercicio de potestades administrativas como en el ejercicio de autoridad subyace la existencia de un poder público<sup>760</sup>. Sin embargo, pese a que se trata de conceptos próximos, se infiere del precepto que no todas las potestades administrativas suponen ejercicio de autoridad. De ahí la diferenciación que opera el artículo 113 LRJSP entre autoridad pública y potestades administrativas<sup>761</sup>.

---

<sup>758</sup> En este sentido, GAMERO CASADO, Eduardo, *Desafíos del Derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Comares, Granada, 2015, p. 81; CUETO PÉREZ, Miriam, *Procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, p. 23; MALARET GARCÍA, Elisenda, “El derecho de la Administración pública: Derecho público y Derecho privado. La relevancia de los principios constitucionales”, *Derecho público y Derecho privado en la actuación de la Administración pública*, Institut d’Estudis Autònoms – Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 28; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano; REBOLLO PUIG, Manuel, “Aplicabilidad y extensión del artículo 149.1.18 de la Constitución a entes no administrativos”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental...*, *op. cit.*, p. 516.

<sup>759</sup> Dispone el artículo 113 LRJSP que “las sociedades mercantiles estatales se regirán por lo previsto en esta Ley, por lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirles el ejercicio de potestades administrativas”.

<sup>760</sup> Como escribe MARTÍN REBOLLO, “no puede obviarse la conexión evidente entre el concepto de «potestad administrativa» y la idea de poder público. La potestad supone poder (...)” [MARTÍN REBOLLO, Luis, *Manual de las leyes administrativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 457].

<sup>761</sup> No obstante, para un sector de la doctrina no resulta posible la existencia de una potestad administrativa que no implique ejercicio de autoridad. En este sentido, escribe PONCE SOLÉ que “no creemos que pueda distinguirse entre potestades y ejercicio de autoridad, como ha sugerido alguna doctrina o como parece que

En segundo lugar, el artículo 113 LRJSP establece que las empresas públicas únicamente pueden ejercer potestades administrativas de manera excepcional, lo que resulta acorde a su naturaleza jurídico-privada. Lo ordinario es que las potestades administrativas se ejerzan por la propia la Administración<sup>762</sup>. De hecho, tradicionalmente se afirmaba que las potestades administrativas eran aquella parcela del poder político ejercida por las Administraciones públicas<sup>763</sup>.

De este modo, cabe pensar que, si el ejercicio de potestades administrativas por las empresas públicas es excepcional, con más razón deberá serlo respecto de los particulares. Al final, las sociedades mercantiles públicas, aunque son entidades formalmente privadas no dejan de ser, en realidad, sujetos sustancialmente públicos. En cambio, los sujetos a los que se refiere el artículo 4 LTE son íntegramente privados, esto es, ni forman parte del sector público, ni dependen de ninguna Administración<sup>764</sup>.

Con todo, el ejercicio de potestades administrativas por sujetos privados vinculados o dependientes de la Administración abre, en cierto modo, la posibilidad de que los sujetos puramente privados puedan ejercer, aunque de manera excepcional, potestades administrativas<sup>765</sup>.

---

establece el artículo 113 LRJSP (...) no creemos que pueda separarse la existencia de una potestad administrativa del ejercicio de autoridad, porque la potestad es un poder que implica autoridad para sancionar o no, expropiar o no, subvencionar o no, autorizar o no, planificar o no (...)” [PONCE SOLÉ, Juli, “El Derecho administrativo del siglo XXI”, *Revista General de Derecho Administrativo*, volumen 52, 2019, pp. 31-32].

<sup>762</sup> En este sentido, CHINCHILLA MARTÍN, Carmen, “Las sociedades mercantiles públicas. Su naturaleza jurídica «privada» y su personalidad jurídica –diferenciada–: ¿realidad o ficción?”, *Revista de Administración Pública*, número 203, 2017, p. 23.

<sup>763</sup> DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, “Potestades administrativas y poderes constitucionales: en torno al proceso de juridificación del poder”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 38, 1983, p. 409.

<sup>764</sup> Sobre esta cuestión, aunque referido al artículo 3.1.d) LT de Cataluña, Dictamen GAIP 4/2016, de 29 de junio de 2016.

<sup>765</sup> En este sentido, escribe GONZÁLEZ-VARAS que “la «colaboración» privada en el ejercicio de funciones públicas es, en principio, por su matiz privatizador, una *patología jurídica*, si se parte de lo que lo ideal es siempre un sistema de Derecho administrativo para el cumplimiento de funciones administrativas” [GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago “Responsabilidad administrativa en casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 123, 2004, p. 402].

No obstante, una parte de la doctrina se muestra especialmente crítica con esta posibilidad<sup>766</sup>. Así, considera este sector doctrinal que el ejercicio del poder jurídico unilateral, esto es, el *imperium*, es exclusivo de los poderes públicos. De acuerdo con esta premisa, se viene a afirmar que los sujetos privados no podrían desempeñar potestades administrativas, pues su ejercicio debe entenderse por entero restringido, en general, a las entidades públicas y, de forma especial, a la Administración<sup>767</sup>.

Desde esta perspectiva, se sostiene que los sujetos privados no pueden sustituir a la Administración en el ejercicio de potestades administrativas. Algunos autores afirman, incluso, que el ejercicio de potestades administrativas por actores privados vulnera principios del Estado de Derecho y causa graves daños a la libertad de empresa y a la seguridad jurídica de los particulares<sup>768</sup>. Esta posición contraria al ejercicio de potestades administrativas por sujetos privados parece sustentarse en una estricta asimilación entre potestad administrativa y el ejercicio del poder de *imperium*<sup>769</sup>.

Sin embargo, como se advertía, del artículo 113 LRJSP se deduce claramente que en nuestro ordenamiento existen potestades administrativas en las que no concurre ese poder coercitivo, de *imperium*, pues, de lo contrario, carecería de sentido la expresa prohibición de que las empresas públicas puedan ejercer facultades que impliquen el ejercicio de autoridad. De hecho, la realidad demuestra que en nuestro Derecho pueden identificarse algunas potestades administrativas en las que no se manifiesta el ejercicio de un poder coactivo. Por un lado, la potestad de autoorganización o la potestad de planificación

---

<sup>766</sup> Con relación a la utilización de sociedades mercantiles –incluso de titularidad pública– para llevar a cabo funciones inspectoras, sostiene RIVERO ORTEGA que “resulta difícil aceptar como válidas estas fórmulas organizativas ya que el ejercicio de poder administrativo en forma jurídico-privada no es compatible con el estatuto constitucional de la Administración” [RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El Estado vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 148].

<sup>767</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “El régimen necesariamente jurídico-público de los bienes, contratos, personal y entes instrumentales de los poderes públicos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 27, 2011, p. 40. De la misma opinión, LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 204.

<sup>768</sup> MACERA, Bernard-Frank, “La problemática de la asunción de la inspección administrativa por entidades privadas”, en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI...*, *op. cit.*, p. 1621.

<sup>769</sup> En este sentido, sostiene MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ que la potestad administrativa se identifica con “las actividades que impliquen ejercicio de autoridad (...) que son cabalmente [aquellas a las] que corresponden con propiedad la denominación de funciones públicas” [MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis “Para evitar la degradación del Estado de Derecho”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 198, 2019, p. 29].

constituyen ejemplos claros de que el concepto de potestad administrativa no requiere necesariamente un sujeto pasivo obligado a soportar su ejercicio<sup>770</sup>.

Por otro lado, no todas las potestades administrativas suponen ejercicio de autoridad<sup>771</sup>, ni conllevan necesariamente para los ciudadanos efectos desfavorables<sup>772</sup>.

---

<sup>770</sup> GAMERO CASADO, Eduardo, “Delimitación conceptual de la potestad administrativa”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 89-90. En un sentido similar, sostiene CARRO que “frente a las potestades administrativas no siempre se produce una situación pasiva de soportar su ejercicio, ya que del ejercicio de las mismas pueden derivarse también efectos ventajosos para los ciudadanos, efectos que, además, pueden ser renunciables” [CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “Potestad administrativa”, en MONTOYA MELGAR, Alfredo (Dir.), *Enciclopedia jurídica básica. Tomo III*, Civitas, Madrid, 1995, p. 4957]. En la misma línea, años antes, afirmaba Santi ROMANO que “puede ocurrir que los actos con que se manifiesta un poder, se dirijan a personas determinadas, pero que no puedan considerarse como sujetos pasivos de dicho poder, como en los casos (...) [en] que los efectos de tales actos sean favorables a los sujetos mismos, que, incluso, hasta pueden, mediante un acto libre de sus voluntades, impedir que los mismos se verifiquen” [ROMANO, Santi, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Ediciones Jurídicas Europa – América, Buenos Aires, 1964, p. 313].

<sup>771</sup> En este sentido, escribe LÓPEZ GONZÁLEZ que “no todas las potestades administrativas implican (...) ejercicio de *imperium*, es decir, comportan un poder coercitivo (...) no es exacto que los conceptos de prerrogativa, privilegio y poderes exorbitantes sean comunes a todas las potestades administrativas” [LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio, “El Derecho administrativo y la actividad relacional de las entidades de derecho privado de la Administración”, *Foro: revista de ciencias jurídicas y sociales*, número 19, 2016, p. 71].

<sup>772</sup> Sostienen GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso...*, *op. cit.*, p. 489, que “sería un simplismo pretender que todas las potestades administrativas expresan necesariamente superioridad política de la Administración, de modo que en ellas no surgiesen sino gravámenes para los ciudadanos (...) es igualmente normal que del ejercicio de las potestades administrativas surjan situaciones beneficiosas para los particulares”.

Así ocurre, por ejemplo, con la celebración de contratos públicos<sup>773</sup> o con el otorgamiento de subvenciones públicas<sup>774</sup>, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha considerado

---

<sup>773</sup> El Tribunal Supremo en la STS de 19 de julio de 2000 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 4324/1994 (Ponente: Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO), FJ 4 y 5], sostiene que “la jurisprudencia clásica, en efecto, ha entendido que la adjudicación en el concurso suponía el ejercicio de una potestad discrecional (...) la potestad de adjudicación de que se trata no es, por supuesto, ajena al Derecho. En su origen, en su procedimiento, efectos y elemento teleológico, es plenamente jurídica, aunque en su ejercicio concreto, en la determinación de lo «más conveniente» para el servicio, los Tribunales sólo puedan acudir para el control que ejercen a la técnica del concepto jurídico indeterminado (...)”. La cuestión litigiosa que daba lugar a la sentencia es la impugnación de una resolución del Ayuntamiento de Crecente (Pontevedra) relativa a la adjudicación de licencias en materia de transporte sanitario.

La doctrina de las Juntas Consultivas de Contratación también considera que la Administración, cuando adjudica un contrato, ejerce una potestad administrativa. Así, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón 11/2011, de 4 de mayo, afirma que “el plazo que fija el artículo 135.3 LCSP, no es un plazo esencial, pues concurre un interés público más intenso –la satisfacción del concreto interés público al que se dirige la prestación que constituye el objeto del contrato–, que justifica que el tiempo –el plazo de cinco días hábiles–, no comporte relevancia alguna en el ejercicio de la potestad administrativa pues, en otro caso, podrían quedar afectados los intereses generales a los que sirve la potestad de contratación”.

Por otro lado, la doctrina, generalmente, también considera que la adjudicación de contratos públicos supone el ejercicio de una potestad administrativa, como sostienen GAMERO CASADO, Eduardo, “Delimitación conceptual de la potestad administrativa...”, *op. cit.*, p. 89; REGO BLANCO, María Dolores, “Potestades administrativas y contratación pública: ¿se ejerce potestad administrativa al adjudicar contratos públicos?”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *La potestad administrativa...*, *op. cit.*, especialmente p. 822; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “El nacimiento de los contratos públicos: reflexiones sobre una equivocada transposición de la Directiva comunitaria «de recursos», *Revista de Administración Pública*, número 185, 2011, p. 326; e igualmente, de este mismo autor, “La causa jurídico-pública de los contratos públicos”, *Revista de Derecho Público*, número 121, 2010, pp. 47-48, y “Naturaleza de los contratos públicos a la luz del Derecho español, su fundamento y consecuencias”, en CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.), *Derecho administrativo: obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, especialmente pp. 953 y 957; BACA ONETO, Víctor Sebastián, *La invalidez de los contratos públicos*, Civitas, Cizur Menor, 2006, pp. 116 y ss. De hecho, hace algunos años, MONEDERO GIL, ya sostuvo que la celebración de los contratos del Estado suponía el ejercicio de la “potestad administrativa contractual” [MONEDERO GIL, José Ignacio, *Doctrina del contrato del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977, pp. 160 y ss].

<sup>774</sup> El Tribunal Supremo afirma que la Administración, cuando otorga una subvención ejerce “la potestad de fomento administrativo”, como así sostuvo en la STS de 25 de mayo de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 1598/2019 (Ponente: Ángeles HUET DE SANDE), FJ 5]; o dicho en otros términos, que el otorgamiento de una subvención supone “el ejercicio de la potestad administrativa de fomento”, como ha afirmado la STS de 16 de junio de 1998 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 493/1995 (Ponente: Eladio ESCUSOL BARRA), FJ 1]. La cuestión controvertida que da lugar a esta sentencia es la impugnación de un acuerdo de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos que declaraba el incumplimiento de las condiciones a la que estaba sometida la subvención otorgada a una empresa mercantil. En un sentido similar, en la STS de 2 de abril de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 369/2000 (Ponente: Eduardo ESPÍN TEMPLADO), FJ 5] se afirma que “el establecimiento de la subvención se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración (...)”. En este caso, la cuestión que da origen a la sentencia es la impugnación de una resolución del Ministerio de Industria y Energía por las que se otorgaba las subvenciones a las plantas potabilizadoras de Canarias.

Igualmente, el Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley General de Subvenciones de 26 de junio de 2003, número de expediente 1756/2003, consideró que “la potestad de subvencionar es siempre una potestad administrativa”.

De hecho, La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), reconoce que el otorgamiento de una subvención supone el ejercicio de una potestad administrativa. Lo hace, por

como auténticas potestades administrativas. No obstante, esta cuestión no resulta del todo pacífica, ya que algunos autores consideran que cuando una entidad privada del sector público adjudica un contrato u otorga una subvención, aunque en ambas situaciones la actuación deba someterse al Derecho administrativo, resultaría impropio afirmar que se ejercen potestades administrativas<sup>775</sup>. Desde esta perspectiva, se sostiene que este tipo de actividades son esencialmente privadas, en cuanto pueden ser ejercidas también por los particulares, lo que no impide que, cuando estas actividades se realicen por entidades privadas del sector público no deban respetarse ciertas garantías propias del Derecho administrativo. Es decir, para este sector doctrinal, del hecho que las entidades privadas del sector público deban sujetarse al Derecho administrativo cuando adjudican un contrato u otorgan una subvención no cabe inferir que nos encontremos en presencia de potestades administrativas<sup>776</sup>.

Lo que ocurre, en realidad, es que en nuestro Derecho conviven dos conceptos o acepciones de potestad administrativa. Así, tenemos un concepto estricto de potestad administrativa, que se vincula a la idea de soberanía o *imperium*, que expresa el poder

---

ejemplo, en la disposición adicional vigésima sexta, en la que califica como potestad administrativa –a los efectos de la LPAC y de la LRJSP– la concesión de subvenciones por las entidades de derecho público sometidas al Derecho privado. Igualmente, en la disposición adicional decimosexta, se establece que, en las subvenciones concedidas por las fundaciones del sector público, “(...) la aprobación de las bases reguladoras, la autorización previa de la concesión, las funciones derivadas de la exigencia del reintegro y de la imposición de sanciones, así como las funciones de control y demás que comporten el ejercicio de potestades administrativas, serán ejercidas por los órganos de la Administración que financien en mayor proporción la subvención correspondiente; en caso de que no sea posible identificar tal Administración, las funciones serán ejercidas por los órganos de la Administración que ejerza el Protectorado de la fundación”.

La doctrina también considera que la concesión de subvenciones comporta el ejercicio de una potestad administrativa [BUENO ARMIJO, Antonio, “La concesión directa de subvenciones”, *Revista de Administración Pública*, número 204, 2017, pp. 289 y ss; del mismo autor, *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 77; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley”, en FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (Coord.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Civitas, Madrid, 2005, pp. 60 y ss; GAMERO CASADO, Eduardo, “Delimitación conceptual de la potestad administrativa...”, *op. cit.*, p. 88; TOSCANO GIL, Francisco, “Las potestades administrativas en el ámbito de las subvenciones”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *La potestad administrativa...*, *op. cit.*, p. 835; POMED SÁNCHEZ, Luis, “La potestad subvencional en el estado autonómico”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, número 7, 2008, pp. 37 y ss.].

<sup>775</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “La regulación del sector público institucional en el proyecto de Ley de régimen jurídico del sector público”, *Documentación Administrativa*, número 2, 2015, p. 7.

<sup>776</sup> En este sentido, SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “La regulación del sector público...”, *op. cit.*, p. 7.

público por antonomasia, la supremacía frente a la subordinación<sup>777</sup>, es decir, aquellas potestades de las que se desprenden actos de autoridad<sup>778</sup>.

Junto con esta acepción, también se utiliza el concepto de potestades administrativas en un sentido más amplio, comprensivo de toda la actividad de la Administración pública que se lleva a cabo en régimen de Derecho administrativo, impliquen o no el ejercicio de autoridad o *imperium*<sup>779</sup>.

Así, la diferencia que realiza el artículo 113 LRJSP entre potestades administrativas que implican ejercicio de autoridad y aquellas otras de las que no resulta predicable ese carácter coactivo, sirve como base para sustentar la posibilidad de que los sujetos puramente privados puedan ejercer algunas potestades administrativas. De este modo, los sujetos privados podrían desarrollar aquellas potestades administrativas que no implicasen el ejercicio de autoridad. Ello nos lleva, necesariamente, a delimitar qué debemos entender a tales efectos por el ejercicio de autoridad. La tarea resulta compleja al presentar la noción de autoridad unas fronteras difusas que se difuminan aún más cuando los sujetos privados colaboran con la Administración<sup>780</sup>.

La noción de autoridad evoca una cierta idea de poder o de mando. Poder entendido como aquella capacidad de quien lo ostenta para determinar la conducta ajena, incluso en aquellos casos en que la persona afectada opone su resistencia<sup>781</sup>. De este modo, la autoridad implica un poder de ordenar y de obligar cuando no se actúa conforme a lo ordenado<sup>782</sup>. Así, se dice que se obra con libertad cuando se decide por cuenta propia,

---

<sup>777</sup> DE VICENTE DOMINGO, Ricardo, *Los entes instrumentales en las leyes de procedimiento y de contratos de las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 1996, p. 80.

<sup>778</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Para evitar la degradación del Estado...”, *op. cit.*, p. 30.

<sup>779</sup> MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “La aplicación de la Ley 30/1992 a las entidades públicas empresariales”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, número 18, 1997, p. 16. Este autor sostiene la conveniencia de revisar la terminología del Derecho positivo que permita diferenciar con mayor claridad entre las potestades administrativas que implican ejercicio de autoridad y el resto de potestades administrativas (p. 17).

<sup>780</sup> Como señala LÓPEZ-FONT, la imprecisión terminológica del concepto de autoridad se agrava cuando los sujetos privados colaboran con la Administración debido a que “algunos componentes del estatus de «autoridad» van a quedar en manos privadas” [LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, José Francisco, *La configuración jurídica del principio de autoridad*, Universidad de Granada – Civitas, Madrid, 1993, p. 31].

<sup>781</sup> En este sentido, WEBER definió el poder como “la posibilidad de un hombre o de varios hombres de realizar su propia voluntad en una acción comunitaria incluso contra la resistencia de otros que participan en la misma acción” [WEBER, Max, *Economía y Sociedad...*, *op. cit.*, p. 695].

<sup>782</sup> En la concepción moderna de autoridad subyace, en efecto, una voluntad de *imperium* que se impone jurídicamente a los demás. Sin embargo, esta idea de autoridad choca, en cierto modo, con la tradición jurídico-pública propia del Derecho romano. Así, en el Derecho romano, el *imperium* se identificaba como



mientras que se actúa sometido a un poder cuando se actúa de acuerdo con lo ya determinado por una voluntad ajena<sup>783</sup>.

La autoridad hace, pues, referencia a una situación de supremacía generalmente asociada a la facultad de decisión y coerción<sup>784</sup>. De acuerdo con esta premisa, serían autoridades aquellos órganos de ejecución que gozan del poder de mando o de coacción o, en una palabra, de *imperium*<sup>785</sup>. En efecto, el *imperium* permite legítimamente adoptar decisiones

---

el poder de mandar dotado de facultades coactivas que, de hecho, podían llegar incluso hasta la flagelación y la muerte. La *potestas*, por el contrario, designaba simplemente el conjunto de facultades públicas que eran inherentes a un determinado *officium*, como así afirma FUEYO ÁLVAREZ, Jesús, *Estudios de teoría política*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, p. 418. En este sentido, la *potestas* sería, en palabras de GARCÍA-PELAYO, “algo así como lo que el Derecho público moderno denomina competencia, es decir, el ámbito de poderes concretos de que dispone una instancia o un funcionario para el cumplimiento de su función” [GARCÍA-PELAYO ALONSO, Manuel, *Idea de la política y otros escritos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 143]. Finalmente, la *auctoritas* se fundamentaba en la reputación o crédito que tenía una determinada persona o institución, por ejemplo, por su valía intelectual o moral, de tal modo que las decisiones del *auctor* se cumplían sin necesidad de coacción. La *auctoritas*, como escribe GARCÍA PELAYO, “para ser efectiva ha de tener como contrapunto la libertad de la persona, la cual se autoimpone como obligación ética o como exigencia de la honorabilidad seguir el camino marcado por el sujeto de la *auctoritas*” (p. 139). Como sostuvo MOMMSEN, “la *auctoritas* es menos que una orden y más que un consejo” [MOMMSEN, Theodor, *Le droit public romain. Tome septième*, Ernest Thorin, París, 1891, pp. 231-232]. En definitiva, mientras que obediencia es la contraparte del poder, la confianza es la contraparte de la autoridad [KRIEGER, Leonard, “The idea of authority in the west”, *The American Historical Review*, volumen 82, 1977, p. 259]. Igualmente, sobre estas cuestiones, puede verse SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1983, p. 93; D’ORS PÉREZ-PEIX, Álvaro, “Claves conceptuales”, *Verbo* revista de formación cívica y de acción cultural según el derecho natural y cristiano, número 345-346, 1996, pp. 509 y 521; CASINOS MORA, Francisco Javier, “El dualismo autoridad-potestad como fundamento de la organización y del pensamiento políticos de Roma”, *Polis: revista de ideas y formas políticas de la Antigüedad clásica*, número 11, 1999, p. 107; del mismo autor, *La noción romana de auctoritas y la responsabilidad por auctoritas*, Comares, Granada, 2000, p. 40; DOMINGO, Rafael, *Auctoritas*, Ariel, Barcelona, 1999, especialmente pp. 86 y ss; VANNEY, María Alejandra, *Potestas, auctoritas y Estado moderno. Apuntes sobre el pensamiento político de Álvaro D’Ors*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2019, p. 32.

<sup>783</sup> FERNÁNDEZ MIRANDA, Torcuato, “Autoridad”, en PELLISÉ PRATS, Buenaventura (Dir.), *Nueva enciclopedia jurídica...*, op. cit., p. 154.

<sup>784</sup> Sobre esta idea, TRUCHOT, Lauren, “Article 45”, en LEGER, Philippe (Dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Dalloz – Bruylant, Paris – Bruselas, 2000, p. 405.

<sup>785</sup> DE MIGUEL GARCÍA, Pedro, “El concepto de autoridad en nuestro ordenamiento jurídico”, *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1972, p. 399. Consideraba este autor que “solo aquellos órganos a los que el ordenamiento jurídico atribuye una competencia de carácter resolutorio sobre determinados asuntos tienen carácter de autoridad. Es en la facultad de resolver y no en el carácter político de la función donde reside la clave de la distinción” (p. 408). En términos similares, sostiene MERKL que, en sentido técnico del término, son autoridades los órganos de ejecución que gozan de *imperium*, es decir, de “competencia para ordenar o mandar y para coaccionar”, afirmando el autor que “se da la esencia de la autoridad cuando entre las facultades de un órgano ejecutivo encontramos la competencia para *actos establecedores del derecho* o para *actos coactivos*” [MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, Comares, Granada, 2000, p. 389].

de forma unilateral, que portan en sí mismas una pretensión eficaz de acatamiento, obediencia y cumplimiento por parte del ciudadano<sup>786</sup>.

En definitiva, podemos concebir la autoridad como la capacidad para determinar unilateralmente la conducta de los ciudadanos<sup>787</sup>. De este modo, se afirma que la autoridad está íntimamente ligada a las prerrogativas, al ejercicio del poder público, a la *puissance publique*, hasta tal punto que se llega a afirmar que autoridad y poder público son, en realidad, sinónimos<sup>788</sup>.

Este ejercicio de autoridad que faculta la imposición de determinadas conductas a los ciudadanos se vincula generalmente con la idea de soberanía<sup>789</sup>, ya que corresponde al Estado el monopolio del poder de coerción legítima<sup>790</sup>.

Para perfilar la noción de autoridad resulta interesante acudir a la jurisprudencia europea que se ha encargado de delimitar los conceptos de potestad pública y de autoridad a la hora de garantizar la libre circulación de trabajadores.

En este sentido, el artículo 45.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) permite que los Estados miembros puedan establecer limitaciones a la

---

<sup>786</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *Crisis y renovación en el Derecho público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 114.

<sup>787</sup> En este sentido, VON BOGDANDY, Armin, “General principles of international public authority: sketching a research field”, en VON BOGDANDY, Armin; WOLFRUM, Rüdiger, et alii (Eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law*, Springer, Berlín – Heidelberg, 2010, p. 742.

<sup>788</sup> DENIZEAU, Charlotte, *L’idée de puissance publique à l’épreuve de l’Union Européenne*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 2004, p. 46.

<sup>789</sup> GARCÍA-PELAYO ALONSO, Manuel, *Idea de la política...*, *op. cit.*, p. 166. Como escribió hace años BERTHELEMY, “la idea de autoridad es inherente a la noción de Estado” [BERTHELEMY, Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, Librairie Arthur Rousseau, París, 1916, p. 9].

<sup>790</sup> Sobre esta cuestión, DELLA CANANEA, Giacinto, “The European administration: imperium and dominium”, en HARLOW, Carol; LEINO, Päivi; DELLA CANANEA, Giacinto (Eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, p. 56; PAREJO ALFONSO, Luciano, *La vigilancia y la supervisión administrativas: un ensayo de su construcción como relación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 101-102. De hecho, como explican VON BOGDANDY, DANN y GOLDMANN, el concepto de autoridad pública se ha acuñado a la luz del monopolio estatal de coerción legítima y del poder soberano sobre los individuos [VON BOGDANDY, Armin; DANN, Philipp; GOLDMANN, Matthias, “Developing the publicness of public international law: towards a legal framework for global governance activities”, en VON BOGDANDY, Armin; WOLFRUM, Rüdiger, et alii (Eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions...*, *op. cit.*, p. 11. No obstante, años antes, ya escribía HELLER que correspondía al Estado el monopolio del poder de coacción física legítima como “la última ratio de todo poder” [HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 264].

libre circulación de trabajadores para aquellos empleos en la Administración pública<sup>791</sup>. El fundamento de esta excepción radica en permitir que los Estados miembros puedan reservar ciertos puestos de trabajo que requieren una relación especial de lealtad (o fidelidad) entre el empleado y el Estado, a personas que –en virtud de poseer la nacionalidad de ese Estado– se presume que tienen tal relación<sup>792</sup>.

De acuerdo con las distintas tradiciones nacionales, el concepto de empleos en la Administración variaba entre los distintos Estados miembros lo que suponía que, *de facto*, cada Estado podía modular la norma y restringir así la libre circulación de trabajadores<sup>793</sup>. Resulta, pues, que la correcta aplicación de la norma exigía la existencia de un concepto europeo de empleos de la Administración pública. Así lo ha entendido la jurisprudencia europea, sosteniendo que, en efecto, el concepto de Administración pública no podía dejarse a la discreción de los Estados miembros, sino que debía interpretarse de forma uniforme en toda la Unión Europea<sup>794</sup>.

Para determinar el concepto de “empleos en la Administración”, el Tribunal de Justicia ha seguido una concepción funcional de Administración estableciendo como criterio fundamental el ejercicio de poder público o de autoridad. De esta forma, el Tribunal de Justicia considera que por empleos en la Administración debe entenderse únicamente aquellos que implican una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado<sup>795</sup>.

---

<sup>791</sup> Establece el artículo 45.4 TFUE que “las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la Administración pública”.

<sup>792</sup> TRYFONIDOU, Alina, “Article 45. Free movement of workers” en BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A commentary. Volume 1: Preamble, Articles 1-89*, Springer, Cham, 2021, p. 1002.

<sup>793</sup> En las Conclusiones del Abogado General Henry MAYRAS presentadas el 5 de diciembre de 1973, *Sotgiu*, asunto 152/73, p. 101, escribía el Abogado General que el concepto de empleo en la Administración pública “merece una definición comunitaria, autónoma, no sujeta a los criterios nacionales variables que dependen del concepto que cada Estado tenga de sus misiones y de la estructura de los órganos encargados de cumplirlas”.

<sup>794</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1980, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-149/79, apartado 18; Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 1974, *Sotgiu*, C-asunto 152/73, apartado 5.

<sup>795</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 10 de diciembre de 2009, *Comisión Europea contra República Helénica*, asunto C-460/08, apartado 27; Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, asunto C-405/01, apartado 39; Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1996, *Comisión contra Grecia*, asunto 290/94, apartado 2; Sentencia

Así, el artículo 45.4 TFUE permite que los Estados miembros puedan reservar a sus propios nacionales un conjunto de empleos relacionados con el ejercicio del poder público y la salvaguardia de los intereses generales<sup>796</sup>. No basta pues, que los empleos dependan del Estado o de otras entidades públicas, o que estén regulados por el Derecho público<sup>797</sup>. Es esencial a la noción de “empleos en la Administración” que tales empleos participen del ejercicio del poder público<sup>798</sup>. Qué se considera ejercicio del poder público deviene, por lo tanto, pregunta obligada: para la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el ejercicio del poder público se manifiesta a través del ejercicio de poderes coercitivos<sup>799</sup>.

En resumidas cuentas, considera el Tribunal de Justicia que el criterio fundamental para identificar los empleos en la Administración pública –en el sentido del artículo 45.4 TFUE– es que la actividad desempeñada implique el ejercicio de prerrogativas típicas del poder público<sup>800</sup>.

---

del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1980, *Comisión contra Bélgica*, asunto 149/79, apartado 10, entre otras.

<sup>796</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 6 de octubre de 2015, *Alan Brouillard contra Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation y État Belge*, asunto C-298/14, apartado 36, entre otras.

<sup>797</sup> Como escriben CRAIG y DE BÚRCA, “los Estados miembros no pueden considerar que un puesto en particular está «*in the public service*» por el nombre o la designación que le den, o por el mero hecho de que las condiciones del puesto estén reguladas por el derecho público” [CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 766].

<sup>798</sup> En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 10 de septiembre de 2014, *Iraklis Haralambidis contra Calogero Casilli*, asunto C-270/13, apartado 45, afirma que “la excepción prevista en el artículo 45 TFUE, apartado 4, no se aplica a los empleos que, a pesar de depender del Estado o de otros organismos de Derecho público, no implican sin embargo ninguna participación en las actividades que competen a la Administración pública propiamente dicha”.

<sup>799</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 24 de mayo de 2011, *Comisión Europea contra Reino de Bélgica*, asunto C-47/08, apartado 40.

<sup>800</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, *Anker y otros*, asunto C-47/02, apartado 33; Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, *Comisión contra Italia*, asunto 225/85, apartado 9, entre otras.

Como apunta TRYFONIDOU, la excepción del artículo 45.4 TFUE no se ha invocado con demasiada frecuencia [TRYFONIDOU, Alina, “Article 45...*op. cit.*”, p. 1003], seguramente porque la reserva de puestos de trabajo por los Estados miembros a sus nacionales se ha reducido de forma considerable [WHITE, Robin C. A, *Workers, establishment, and services in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004 p. 79].

Los puestos de trabajo que se incluyen dentro de la excepción del artículo 45.4 TFUE se limitan –como sostiene la Comisión– a aquellos vinculados a las “funciones específicas del Estado”, como son “las fuerzas armadas, la policía y las otras fuerzas de orden público; la magistratura; la administración fiscal y la diplomacia” [Comisión Europea 88/C/72/02, relativa a la libre circulación de trabajadores y el acceso a los empleos de la Administración pública de los Estados miembros, de 18 de marzo de 1988]. La excepción también alcanza a aquellas funciones que resultan indispensables para el ejercicio del poder público, como la elaboración y ejecución de actos jurídicos, así como las funciones de control y de fiscalización [sobre esta cuestión, LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, “Concepto y clases de empleados públicos”, en REBOLLO PUIG,

En este sentido, en el ámbito europeo se ha definido la autoridad pública como aquella que derivando de la soberanía o *imperium* implica la facultad de ejercer prerrogativas que exceden del Derecho común, privilegios de poder público y poderes coercitivos que se imponen a los ciudadanos<sup>801</sup>.

Así, las potestades administrativas que implican ejercicio de autoridad se traducen en actos de voluntad que obligan a los particulares, en el sentido de que puede exigirse su obediencia y en el caso de que no se obedeciesen, se puede forzar su cumplimiento<sup>802</sup>. Esto es, existe ejercicio de autoridad allí donde se puede actuar con potestad de imposición sobre la libre capacidad de decisión de los ciudadanos, y ejercitando potestades que, por su propia naturaleza, no son predicables de los ciudadanos<sup>803</sup>.

---

Manuel; VERA JURADO, Diego J (Dir.) *Derecho administrativo. Tomo IV Función pública*, Tecnos, Madrid, 2019, p. 54].

En sentido contrario, el Tribunal de Justicia ha considerado que, a los efectos del artículo 45.4 TFUE, no constituyen “empleos en la administración”, el cargo de Presidente de una Autoridad Portuaria [Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 10 de septiembre de 2014, *Iraklis Haralambidis contra Calogero Casilli*, asunto C-270/13, apartado 62]; los profesores de enseñanza secundaria [Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 27 de noviembre de 1991, *Annegret Bleis contra Ministère de l'Education nationale*, asunto C-4/91, apartado 7]; los empleos de lector de lengua extranjera en una Universidad [Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 30 de mayo de 1989, *Pilar Allué y Carmel Mary Coonan contra Università degli studi di Venezia*, asunto 33/88, apartado 9]; los puestos de profesores en periodo de prácticas [Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1986, *Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Württemberg*, asunto 66/85, apartado 28] o los empleos de enfermero en hospitales públicos [Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de junio de 1986, *Comisión contra Francia*, asunto C-307/84, apartado 13].

Con carácter más general, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1996, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Gran Ducado de Luxemburgo*, asunto C-473/93, apartado 31, afirmó que “la mayor parte de los puestos de trabajo en los sectores de la investigación, la salud, los transportes terrestres, de correos y telecomunicaciones, así como en los servicios de distribución de agua, gas, luz y electricidad, no implican una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público ni en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado”.

Finalmente, debe señalarse que, en España, el anexo del Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre el acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores, norma que excluye de su ámbito de aplicación a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a los órganos constitucionales, al Banco de España y al Centro Superior de Información de la Defensa, determina las funciones, escalas y cuerpos cuyo acceso no está abierto a los extranjeros, por ejemplo, la escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, el Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, el Cuerpo de Abogados del Estado o el Cuerpo de Agentes del Servicio de Vigilancia Aduanera, etc.

<sup>801</sup> Conclusiones del Abogado General Henry MAYRAS presentadas el 28 de mayo de 1974, *Reyners contra Bélgica*, asunto 2/74, p. 665.

<sup>802</sup> En este sentido, Conclusiones del Abogado General Federico MANCINI presentadas el 15 de abril de 1986, *Comisión contra Francia*, asunto 307/84, p. 1732.

<sup>803</sup> Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 14/10, de 23 de julio de 2010.

En efecto, el ejercicio de este poder coercitivo que permite imponer conductas a los ciudadanos debe entenderse limitado al Estado<sup>804</sup>. La autoridad deriva del *imperium*, de la soberanía del Estado, de tal modo que se rechazaría, en principio, su ejercicio por sujetos privados<sup>805</sup>.

### **1.2.1.3 El artículo 9.2 EBEP: la reserva a funcionarios del ejercicio de autoridad**

El artículo 9.2 EBEP supone, *prima facie*, un obstáculo a la hora de afirmar la posibilidad de ejercicio de potestades administrativas por los sujetos privados. Este precepto establece que corresponde a los funcionarios públicos el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas<sup>806</sup>.

Esta reserva del artículo 9.2 EBEP tiene su origen –como acabamos de ver– en la interpretación que el Tribunal de Justicia ha realizado de la noción “empleos de la Administración”, contenida en el artículo 45.4 TFUE como excepción a la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea<sup>807</sup>, excepción que recoge el artículo 57.1 EBEP en términos prácticamente idénticos a los del artículo 9.2 EBEP<sup>808</sup>.

---

<sup>804</sup> En este sentido, apunta VON BOGDANDY que tradicionalmente la autoridad pública se basa en el concepto de autoridad estatal, que a su vez se caracterizaría por el monopolio estatal de la fuerza [VON BOGDANDY, Armin, “Common principles for plurality of orders: study on public authority in the european legal area”, *International Journal of Constitutional Law*, volumen 12, 2014, p. 987].

<sup>805</sup> En este sentido, escribía KELSEN que “el empleo de la fuerza en las relaciones entre individuos se evita reservándolo a la comunidad (...) Solamente el individuo por medio del cual actúa la comunidad, sólo el órgano de la comunidad es competente para realizar un acto coercitivo (...) cuando el derecho de emplear la fuerza como una sanción es retirado a los individuos perjudicados y transferido a un órgano central, cuando se crea un poder ejecutivo centralizado, la comunidad jurídica se convierte en un Estado” [KELSEN, Hans, *La paz por medio del Derecho*, Trotta, Madrid, 2003, pp. 39-40].

<sup>806</sup> Dispone el artículo 9.2 EBEP, que “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.

<sup>807</sup> Sobre esta cuestión nos remitimos al epígrafe anterior.

<sup>808</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, “El Derecho administrativo español..., *op. cit.*, p. 353.

Como sostiene SÁNCHEZ MORÓN, entre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la excepción del artículo 45.4 TFUE y las funciones reservadas a los funcionarios del artículo 9.2 existe “una identidad de razón”, pues “se trata de aquellas funciones que corresponden al núcleo esencial e indeclinable de la

Como se observa, el artículo 9.2 EBEP dispone que el ejercicio de funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas corresponde a los funcionarios. La literalidad del artículo 9.2 EBEP parece determinar la imposibilidad de que tanto las empresas públicas como los sujetos netamente privados puedan ejercer potestades administrativas. Lo que resulta cuanto menos extraño, ya que de ser así el artículo 9.2 EBEP entraría en directa contradicción con el artículo 113 LRJSP, dado que las sociedades mercantiles públicas no cuentan entre sus recursos humanos con funcionarios públicos. Además, carecería de sentido que el artículo 4 LTE impusiese el deber de suministrar información a los sujetos privados que ejerzan potestades administrativas cuando resulta evidente que tampoco cuentan entre su personal con funcionarios públicos.

Antes de analizar esta posible contradicción entre, por un lado, el artículo 9.2 EBEP y, por el otro, los artículos 113 LRJSP y 4 LTE, debe notarse que el artículo 9.2 EBEP alude al ejercicio de potestades públicas, mientras que los artículos 4 LTE y 113 LRJSP se refieren a potestades administrativas. Esta diferencia nos lleva a plantearnos si en este contexto las potestades administrativas tienen una significación similar a las potestades públicas<sup>809</sup>.

En términos generales, las potestades administrativas y las potestades públicas no son conceptos que, en un sentido estricto, resulten coincidentes. De hecho, se sostiene que las potestades administrativas son, en realidad, una clase específica de potestades públicas<sup>810</sup>. Prueba de ello es que la propia Constitución menciona en su articulado otras potestades, como la legislativa<sup>811</sup> o la jurisdiccional<sup>812</sup>, que evidentemente no son potestades administrativas, pero que sí pueden calificarse como potestades públicas.

---

actividad administrativa” [SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Clases de personal”, en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Dir), *Comentarios a la Ley del Estatuto básicodel empleado público...*, *op. cit.*, p. 91]

<sup>809</sup> Sobre esta cuestión, MARTÍN REBOLLO, Luis, “La nueva ley de procedimiento administrativo común”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 174, 2015, p. 17; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “Las nuevas leyes...”, *op. cit.*, p.65.

<sup>810</sup> DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, *Las potestades administrativas*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 3.

<sup>811</sup> El artículo 66.2 de la Constitución establece que “las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado (...).

<sup>812</sup> Dispone el artículo 117.3 de la Constitución que “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes (...).”

Sin embargo, aunque pueda establecerse una distinción, en todo caso compleja, entre potestades administrativas y potestades públicas, lo cierto es que una interpretación teleológica nos llevaría a considerar que, al menos a los efectos del artículo 9.2 EBEP, ambas potestades tienen, en realidad, la misma significación. Esta es la interpretación más acorde con la finalidad del precepto, ya que lo razonable es entender que el legislador, al establecer en el artículo 9.2 EBEP que corresponden a los funcionarios públicos las funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas, no estaba pensando en la potestad legislativa o en la jurisdiccional sino en las potestades administrativas. Lo mismo ocurre con otras normas como, por ejemplo, el artículo 128.2 LRJSP, que establece que las fundaciones del sector público estatal no pueden ejercer potestades públicas<sup>813</sup>.

En este sentido, algunas normas autonómicas de transparencia se refieren a las potestades administrativas y a las potestades públicas como nociones que tienen un mismo significado. Así, la ley aragonesa establece que los sujetos privados que presenten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas están sujetas a las obligaciones de transparencia señaladas en la norma “respecto de la información relativa a las actividades directamente relacionadas con las potestades públicas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen”<sup>814</sup>.

Por todo ello, podemos considerar que el artículo 9.2 EBEP, aunque alude a potestades públicas se refiere, en realidad, a potestades administrativas o, dicho de otro modo, que en este contexto, potestades públicas y potestades administrativas tienen el mismo significado. De este modo, el desempeño de funciones que impliquen el ejercicio de

---

<sup>813</sup> Establece el artículo 128.2 LRJSP que “son actividades propias de las fundaciones del sector público estatal las realizadas, sin ánimo de lucro, para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación. Únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa. Las fundaciones no podrán ejercer potestades públicas (...)”.

<sup>814</sup> El artículo 7 LT de Aragón dispone que “las personas físicas y jurídicas distintas de las comprendidas en el artículo 4 que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, están obligadas por las previsiones de este título respecto de la información relativa a las actividades directamente relacionadas con las potestades públicas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen. El cumplimiento de estas obligaciones podrá exigirse no solo directamente, sino también a través de la Administración a la que estén vinculadas”. En el mismo sentido, el artículo 5.3 LT de Castilla-La Mancha utiliza, al igual que la ley aragonesa, las nociones de potestades administrativas y potestades públicas con un significado equivalente.



potestades administrativas quedaría limitado, a tenor del artículo 9.2 EBEP, a los funcionarios públicos<sup>815</sup>.

En efecto, el artículo 9.2 EBEP reserva a los funcionarios públicos aquellas funciones que impliquen el ejercicio de potestades administrativas. En este sentido, la jurisprudencia ha anulado determinadas actuaciones de sujetos privados por vulnerar el artículo 9.2 EBEP al considerar que se ejercitaban potestades administrativas por personal no funcionario. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo anuló una resolución por la que la Junta de Andalucía formalizaba una encomienda de gestión a la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo para la realización “de las actividades materiales y de gestión, exclusivamente administrativas, del Registro de Empresas Acreditadas como contratistas o subcontratistas del sector de la construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía”<sup>816</sup>. En este caso, el Tribunal Supremo entendió que las tareas de clasificación y registro de contratistas y subcontratistas implicaban el ejercicio de potestades administrativas, lo que suponía una vulneración del artículo 9.2 EBEP<sup>817</sup>.

Otro lo ejemplo lo encontramos en la STS de 14 de septiembre de 2020 que enjuicia la encomienda de gestión efectuada por la Confederación Hidrográfica del Guadiana a la sociedad mercantil de titularidad estatal Tecnologías y Servicios Agrarios S. A. (TRAGSATEC) para la prestación de auxilio material y asistencia técnica en la tramitación de los expedientes sancionadores de competencia del Organismo de Cuenca. En esta sentencia, sostiene el Tribunal Supremo que “como regla general, la tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse

---

<sup>815</sup> Los Consejos de Transparencia también han considerado que, con relación al artículo 9.2 EBEP, las nociones de potestad pública y potestad administrativa tienen la misma significación. Así, por ejemplo, la Resolución CTBG territorial 91/2016, de 27 de julio de 2016, señala que “(...) de acuerdo con el artículo 9.2 EBEP el ejercicio de *potestades administrativas* queda reservado exclusivamente a personal que tenga la condición de funcionarios públicos” (cursivas nuestras).

<sup>816</sup> STS de 22 de enero de 2013 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 1626/2011 (Ponente: José Díez DELGADO), FJ 3].

<sup>817</sup> Sostiene el Tribunal Supremo que “las tareas de clasificación y registro de contratistas y subcontratistas, por los efectos jurídicos que representan para éstos, pues es un presupuesto para la participación en la contratación administrativa, requieren de actos que, aunque sean de trámite en muchos casos suponen el ejercicio de potestades administrativas, como la sentencia explica razonadamente, por lo que procede desestimar este motivo de casación”, STS nota anterior.

funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales”<sup>818</sup>.

Con todo, la dualidad de acepciones que presenta la noción de potestad administrativa exige dilucidar, para determinar el alcance de la reserva legal, si el artículo 9.2 EBEP se refiere a todas las potestades administrativas o únicamente a aquellas que implican ejercicio de autoridad.

De una interpretación sistemática puede inferirse que el artículo 9.2 EBEP se refiere, en realidad, a las potestades administrativas que suponen ejercicio de autoridad. De lo contrario, si todas las potestades administrativas estuviesen reservadas a los funcionarios públicos, no tendría sentido la diferenciación que realiza el artículo 113 LRJSP, al no disponer las empresas públicas de personal funcionario, y también carecería de sentido el artículo 4 LTE con relación a las potestades administrativas, pues es evidente que las entidades puramente privadas tampoco cuentan entre su personal con funcionarios.

La propia finalidad del artículo 9.2 EBEP permite afirmar esta conclusión. El precedente de esta norma se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que permite que, como excepción a la libre circulación de trabajadores, determinados empleos en la Administración puedan reservarse a los nacionales de cada Estado<sup>819</sup>.

El propósito de este precepto no es reservar a los funcionarios públicos todas las funciones que supongan el ejercicio de potestades administrativas, sino únicamente aquellas que se conectan con el núcleo esencial de la actividad administrativa, esto es, con aquellas tareas públicas cuyo ejercicio es exclusivo de la Administración<sup>820</sup>.

En efecto, la razón de ser del artículo 9.2 EBEP radica en garantizar la imparcialidad e independencia de aquellos empleados públicos que adoptan decisiones vinculantes para

---

<sup>818</sup> STS de 14 de septiembre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 5442/2019 (Ponente: Wenceslao OLEA GODOY)]. Se volverá sobre esta sentencia en el siguiente epígrafe.

<sup>819</sup> Sobre esta cuestión, ampliamente, SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Clases de personal...”, *op. cit.*, pp. 91-93.

<sup>820</sup> Se trata, pues, de aquellas tareas públicas directamente relacionadas con la soberanía del Estado, como, por ejemplo, la defensa del Estado, el orden público, la justicia, la hacienda pública y las relaciones internacionales. En este mismo sentido, puede verse la Comunicación de la Comisión Europea 88/C/72/02, relativa a la libre circulación de trabajadores y el acceso a los empleos de la Administración pública de los Estados miembros en la que se establece como “funciones específicas del Estado (...) las fuerzas armadas, la policía y las otras fuerzas de orden público; la magistratura; la administración fiscal y la diplomacia”.

los ciudadanos, realizan actuaciones potencialmente lesivas para los derechos individuales, practican actuaciones que requieren una absoluta independencia de criterio o participan en funciones típicas de la soberanía<sup>821</sup>.

En definitiva, debe entenderse que la alusión del artículo 9.2 EBEP al ejercicio de potestades públicas se encuentra restringida a aquellas potestades administrativas que implican el ejercicio de autoridad, como así lo consideró la propia Comisión para el estudio y preparación del EBEP<sup>822</sup>, postura que igualmente sostiene la mayoría de la doctrina<sup>823</sup> y de la jurisprudencia<sup>824</sup>.

---

<sup>821</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la función pública*, 12ª ed., Tecnos, Madrid, 2019, p. 70. En un sentido similar, CANTERO MARTÍNEZ sostiene que las funciones reservadas a los funcionarios públicos son aquellas que “exterioricen una actividad de la Administración que tenga una directa trascendencia para la situación jurídica de otros sujetos de derecho y que por ello precisamente adquieren relevancia las notas de objetividad, imparcialidad e independencia que caracterizan la actuación funcional” [CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “La incidencia del fenómeno de la externalización en la Administración General del Estado. ¿Existe algún límite?”, *Documentación Administrativa*, número 286-287, 2010, p. 317]. Igualmente, de la misma autora, “A vueltas con el ejercicio de potestades públicas y su ejercicio por los particulares. Nuevos retos para el Derecho administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 151, 2011, p. 637.

<sup>822</sup> Sostiene la Comisión para el estudio y preparación del EBEP que “existe en nuestro ordenamiento jurídico un principio general, aún no claramente explicitado en la legislación general, por el que resulta necesario reservar al personal funcionario el ejercicio directo de las potestades administrativas o, en expresión más ambigua «las funciones de autoridad». De ahí, por ejemplo, que no puedan ejercer este tipo de funciones las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público, que no cuentan con personal funcionario como tal” [*Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 52]. Las cursivas son nuestras.

<sup>823</sup> La mayoría de la doctrina considera que la reserva a los funcionarios del artículo 9.2 EBEP debe entenderse referida a aquellas potestades administrativas que implican ejercicio de autoridad. En este sentido, GAMERO CASADO, Eduardo, “El ejercicio de potestades administrativas en el empleo público”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *La potestad administrativa...*, op. cit., p. 453; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la función pública...*, op. cit., p. 70; PARADA VÁZQUEZ, Ramón; FUENTETAJA PASTOR, Jesús, *Derecho de la función pública*, Civitas, Cizur Menor, 2019, p. 163; JORDANO FRAGA, Jesús, “Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a los funcionarios”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 174, 2015, p. 147; CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “Criterios para la clasificación del empleado público”: ¿funcionario o laboral?, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, número 5, 2013, p. 91; FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, “El Estatuto básico del empleado público y la regulación de las funciones reservadas a funcionarios”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 139, 2008, p. 17; CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Carmen, “El papel del funcionario y del laboral en el nuevo diseño de la Administración pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, número 11, 2011, p. 10.

<sup>824</sup> El Tribunal Supremo sostiene que las funciones reservadas a los funcionarios públicos son aquellas que implican ejercicio de autoridad. En este sentido, STS de 28 de octubre de 2014 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 2797/2012 (Ponente: Jesús Ernesto PECES MORATE), FJ 2]. El hecho que da lugar a la sentencia es la impugnación de una Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se encomendaba a una empresa pública la realización de determinados trabajos en materia de calidad ambiental, cambio climático y medio ambiente urbano; STS de 22 de abril de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 2280/2016 (Ponente: Ángel AROZAMENA LASO), FJ 1 y 4]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación

Consecuentemente, si el artículo 9.2 EBEP reserva a los funcionarios públicos el desempeño de aquellas potestades administrativas que impliquen ejercicio de autoridad, cabe suponer que la participación de las entidades puramente privadas en el ejercicio de estas funciones se encuentra, por lo tanto, vetada.

#### **1.2.1.4 Los artículos 17 y 284.1 LCSP: la prohibición de externalizar el ejercicio de autoridad**

En la misma línea, la LCSP, siguiendo una regla tradicional en la contratación pública española, rechaza que la Administración contrate con sujetos privados el ejercicio de potestades administrativas que impliquen autoridad. Al regular los contratos de servicios y de concesión de servicios, se establece que no pueden ser objeto de estos contratos administrativos los servicios que impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos<sup>825</sup>.

En efecto, la LCSP impide que la Administración contrate con los particulares el desarrollo de aquellas tareas públicas que suponen ejercicio del poder público, pero no veta cualquier participación de los sujetos privados en estas funciones. La LCSP prohíbe que en virtud de un contrato administrativo los particulares puedan ejercer, en sustitución de la Administración, aquellas funciones que conllevan el ejercicio de autoridad. En otras palabras, que el contenido principal del contrato suponga el ejercicio de funciones de *imperium* que son, por tanto, inconcebibles contractualmente, debido a que son tareas que reflejan la propia esencia del Estado. Lo que hace la LCSP es, en definitiva, declarar que el ejercicio del poder público es una *res extra commercium*<sup>826</sup>.

---

de una Orden de la Consejería de Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía por la que se encomendaba al Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico la realización de determinadas actividades de carácter material y técnico.

<sup>825</sup> El artículo 17 LCSP dispone que “son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario. No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”. De otro lado, el artículo 284.1 LCSP establece que “la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato de concesión de servicios, los servicios de su titularidad o competencia siempre que sean susceptibles de explotación económica por particulares. En ningún caso podrán prestarse mediante concesión de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”.

<sup>826</sup> Sobre esta idea, GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “Actos de autoridad y potestades administrativas”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; JINESTA LOBO, Ernesto (Dirs.), *El Derecho administrativo en*

Sin embargo, que la LCSP prohíba que el ejercicio de *imperium* pueda ser objeto de contratación con los particulares, no impide que los sujetos privados puedan desempeñar tareas de apoyo o auxiliares al ejercicio de autoridad<sup>827</sup>.

Así, se ha considerado, por ejemplo, que informar, requerir información, comprobar documentaciones, denunciar incumplimientos o requerir el auxilio de la fuerza pública no suponen en sí mismas actividades que supongan ejercicio de autoridad<sup>828</sup>. Se trata, pues, de actividades que, aunque puedan ser próximas al ejercicio de autoridad, no llegan a colmar la noción misma de autoridad, por lo que la participación de los sujetos privados en estas actividades resulta totalmente válida<sup>829</sup>.

---

*perspectiva: en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, RAP, Buenos Aires, 2014, p. 297. La idea de que el poder público constituye una *res extra commercium* no es ninguna novedad. De hecho, está ya presente en el pensamiento de BODIN, que afirmaba que “es preciso que los atributos de la soberanía sean tales que sólo convengan al príncipe soberano, puesto que, si son comunicables a los súbditos, no puede decirse que sean atributos de la soberanía. Del mismo modo que una corona pierde su nombre si es abierta o se le arrancan sus florones, también la soberanía pierde su grandeza si en ella se practica una abertura para usurpar alguna de sus propiedades (...), del mismo modo podemos afirmar que el príncipe que hemos puesto como imagen de Dios, no puede hacer de un súbdito su igual sin que su poder desaparezca” [BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 73].

<sup>827</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la función pública...*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>828</sup> STSJ de Andalucía de 8 de marzo de 2018 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 522/2014 (Ponente: Victoriano VALPUESTA BERMÚDEZ), FJ 1]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de varios preceptos de la Ordenanza municipal de limpieza y gestión de residuos municipales del Ayuntamiento de Sevilla, entre otros motivos, porque concede funciones de inspección a una sociedad mercantil municipal. El Tribunal consideró que las funciones señaladas, de informar, requerir información, comprobar documentaciones, etcétera, no constituían en sí mismas ejercicio de autoridad. Por el contrario, el Tribunal sí que estimó, como así parece razonable, que “acceder previa identificación, y sin notificación previa, a las instalaciones o ámbitos sujetos a inspección” suponía efectivamente ejercicio de autoridad y que, por lo tanto, su ejercicio debía llevarse a cabo únicamente por funcionarios públicos.

<sup>829</sup> Así, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad privada, la vigilancia o custodia de los edificios públicos puede prestarse por empresas privadas al no constituir ejercicio de autoridad, como así ha sostenido la STSJ de Valencia de 17 de julio de 2002 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 2779/1998 (Ponente: Edilberto José NARBÓN LAINDEZ), FJ 2]. Esta sentencia resuelve un recurso interpuesto contra el Acuerdo del Pleno municipal del Ayuntamiento de Alzira (Valencia) por el que se aprueba someter a concurso el control de accesos a la Casa Consistorial.

En parecidos términos se pronuncia la STSJ de Madrid de 30 de septiembre de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 555/2001 (Ponente: Juan Ignacio PÉREZ ALFÉREZ), FJ 2], que resuelve el recurso planteado contra la Resolución del Ayuntamiento de Leganés (Madrid) por la que se acordaba la convocatoria de un concurso para la contratación del servicio de vigilancia de diversas dependencias municipales. Sostiene la sentencia que, de acuerdo con la documentación relativa al pliego de condiciones del contrato, la mayor parte de los servicios a prestar por el sujeto privado “como son el encendido y apagado de luces y climatización, control del sistema de seguridad, apertura y cierre de edificios, control de acceso a dependencias policiales o la vigilancia dentro de piscinas y parques y otras dependencias municipales, tienen una indudable naturaleza secundaria y accesoria y su desarrollo no comporta el ejercicio de la autoridad pública ni supone la necesidad de que se lleven a cabo por funcionarios públicos”. En un sentido similar, la STSJ de Andalucía de 14 de marzo de 2006 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-

En este sentido, con relación a estas actividades fronterizas con la noción de autoridad se ha pronunciado recientemente el Tribunal Constitucional, a raíz de la Ley catalana de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor. La cuestión controvertida que se debatía en la sentencia radica en que la Ley catalana atribuye a los empleados de empresas de transporte público de viajeros por carretera la condición de agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, especialmente, en la vigilancia del cumplimiento de las normas por los usuarios<sup>830</sup>.

En este caso, el Tribunal Constitucional ha entendido que la atribución de la condición de agentes de la autoridad al personal de las empresas de transporte de viajeros no suponía la asunción de las funciones que corresponden en exclusiva a los funcionarios y que, por tanto, no se producía una vulneración del artículo 9.2 EBEP<sup>831</sup>.

A este respecto, razona el Tribunal que la actuación de los empleados de las empresas de transporte de viajeros se limita a verificar el cumplimiento de las normas por parte de los usuarios. Su labor se circunscribe, por tanto, a vigilar que los usuarios cumplan con las

---

administrativo núm. 2264/1998 (Ponente: María Luisa ALEJANDRE DURÁN), FJ 3] considera que el servicio de vigilancia de un parque público por una entidad privada no supone ejercicio de autoridad, al tratarse de un servicio complementario que no suplanta ni sustituye las funciones propias de la Policía Local. En este caso, la cuestión que se debatía en la sentencia era la conformidad a Derecho del Acuerdo del Ayuntamiento de Sevilla por el que se aprobaba el concurso para la contratación del servicio de vigilancia del Parque de María Luisa.

Por el contrario, la STSJ de Canarias de 26 de enero de 2007 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1663/2003 (Ponente: Francisco José GÓMEZ CÁCERES), FJ 3 y 4], anuló el Decreto del concejal delegado de Hacienda y Contratación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria que adjudicaba el servicio de seguridad, vigilancia y protección del rastro dominical, en la medida en que, además de tareas auxiliares, se encomendaba al sujeto privado el ejercicio de funciones propias de la autoridad. Sostiene la sentencia que “(...) es incontestable la nulidad del acto objeto de impugnación. Tanto más cuanto la mercancía no responde a la etiqueta. Es decir, que el nombre asignado al contrato –seguridad y vigilancia y protección de bienes– no refleja su contenido real, pues no sólo se incluyen servicios tales como la protección de las personas y mantenimiento del orden público, *sino que también resulta afectado el tráfico rodado a través de la misión que en materia de carga y descarga de mercancías se encomienda a la entidad adjudicataria del contrato*” (cursivas nuestras).

<sup>830</sup> Ley catalana 12/1987 de 28 de mayo, de regulación del transporte por carretera mediante vehículos a motor. Establece la disposición adicional tercera de esta norma que “los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular, en los actos de servicio y en los actos motivados por estos, tienen la consideración de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, especialmente las de vigilancia inmediata de la observancia, por los usuarios y por terceros en general, de las reglas que establecen las leyes y los reglamentos. Dichos empleados deben ejercer las correspondientes funciones inspectoras y han de dar cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes”.

<sup>831</sup> STC 90/2018, de 6 de septiembre de 2018 (Ponente: Andrés OLLERO TASSARA) FJ 5. Esta sentencia tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona con relación a la disposición adicional tercera de la Ley catalana 12/1987 de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos a motor.

normas del servicio público y, entre ellas, destacadamente, que posean el título válido de transporte. Estos empleados realizan, pues, una cierta función inspectora. Sin embargo, a juicio del Tribunal, no puede considerarse que ejerzan funciones de autoridad, ya que los empleados de las empresas de transporte de viajeros se limitan a dar cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos, que serán finalmente los que impongan, en su caso, las sanciones que correspondan<sup>832</sup>.

De aquí se infiere que, en realidad, lo que se prohíbe es que los sujetos privados desplacen a la Administración en el ejercicio de aquellas tareas públicas que implican ejercicio de autoridad y que, por lo tanto, necesariamente tienen que ser objeto de gestión directa<sup>833</sup>.

En efecto, la jurisprudencia ha declarado contrarios al ordenamiento aquellos contratos en los que la Administración transfiere a sujetos privados el ejercicio de funciones de

---

<sup>832</sup> Afirma el Tribunal Constitucional que “la atribución (...) de la condición de agentes de autoridad a los empleados de las empresas de transporte de viajeros por carretera, en el ejercicio de sus funciones, no lo es en el sentido de policía gubernativa, sino, (...) en el estricto sentido de vigilancia de la observancia, por los usuarios, de las reglas que establece la normativa en materia de transportes por carretera, particularmente en lo referido al control de la posesión por los viajeros de un título válido de transporte; ello comporta el ejercicio de las funciones inspectoras correspondientes y la dación de cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes, que serán los que, en su caso, impongan las sanciones que procedan conforme a lo previsto en la ley autonómica”.

<sup>833</sup> STSJ de Castilla y León de 22 de mayo de 2007 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 291/2003 (Ponente: Felipe FRESNEDA PLAZA), FJ 2 y 3]. La cuestión que se debate en esta sentencia es la impugnación de una resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de San Andrés de Rabanedo (León) por la que se aprueban los pliegos de condiciones económico-administrativas y prescripciones técnicas para la contratación de los servicios de colaboración en la gestión integral de ingresos que no impliquen ejercicio de autoridad ni custodia de fondos públicos. Señala el Tribunal que “aunque los pliegos de condiciones se han cuidado de mantener una indefinición en cuanto a las funciones que realmente se han de asumir por el adjudicatario del contrato, lo cierto es que del contenido de dichas bases se desprende que se está creando una estructura administrativa paralela, atribuyendo a la misma, funciones de gestión y recaudación tributaria (...)”. Así, afirma el Tribunal que la participación del sujeto privado excede ampliamente de las funciones que pueden efectuarse por gestión indirecta al incluir dentro de sus cometidos la elaboración de propuestas de resolución y la práctica de las notificaciones de resoluciones, “funciones que están claramente atribuidas a una actuación en régimen de función pública”.

En términos similares se pronuncia la STSJ del País Vasco de 14 de diciembre de 2015 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 625/2015 (Ponente: Juan Alberto FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ), FJ 4]. Esta sentencia resuelve un recurso interpuesto contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Amurrio (Álava) que inicia el expediente para la contratación del servicio de colaboración en la inspección y gestión tributaria. El pliego de prescripciones técnicas establecía que al adjudicatario le correspondía ejercer, entre otras funciones, “las propuestas de liquidaciones resultantes de actuaciones de comprobación e investigación o la tramitación de expedientes por infracciones tributarias detectadas en el transcurso de la actividad inspectora incluyendo la elaboración de las propuestas de sanción correspondientes”. El Tribunal consideró que el ejercicio de estas funciones no podía confiarse a empresas privadas al suponer un claro ejercicio de autoridad, concluyendo que “no es cierto que el contrato se reduzca a tareas de apoyo, ejecución y asistencia técnica o a otras que no comporten la producción de actos administrativos (...)”.

autoridad legalmente reservadas a los funcionarios. Se trata, pues, de aquellos contratos en virtud de los cuales la participación de los sujetos privados excede de las funciones que podrían calificarse como de asistencia, colaboración o apoyo al ejercicio de autoridad<sup>834</sup>.

Por lo tanto, no hay reparos a que la Administración acuda a la colaboración de los sujetos privados para el ejercicio de potestades administrativas que impliquen autoridad, siempre que la intervención de los particulares se limite a servicios o actuaciones puntuales y accesorias al ejercicio de la función pública. Lo que resulta reprochable es que, en la

---

<sup>834</sup> Así, a modo de ejemplo, la STSJ de Cataluña de 20 de febrero de 2002 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 2120/1997 (Ponente: Joaquín José ORTIZ BLASCO) FJ 8], en la que se impugna el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Castelló d'Empúries (Girona), por el que se aprueban las bases del concurso para el asesoramiento y soporte a la recaudación ejecutiva. En este caso, el Ayuntamiento consideraba que la labor del contratista se limitaba al ejercicio de funciones de asesoramiento y soporte a la actividad recaudatoria. Sin embargo, a la vista del expediente administrativo, el Tribunal consideró que las funciones del contratista suponían ejercicio de autoridad, afirmando el órgano judicial que “no puede desconocerse que la retribución del contratista consiste en el 10% de la gestión cobratoria, lo que da a entender que si se le retribuye en función del volumen de recaudación es porque se le responsabiliza del ejercicio de la función recaudadora, es decir, porque la cuantía de los ingresos depende directamente de su prestación, lo que no sucedería si el contratista se limitara a prestar un asesoramiento técnico y un apoyo administrativo en la recaudación”.

Otro ejemplo nos lo ofrece la STSJ del País Vasco de 22 de enero de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación núm. 988/2015 (Ponente: Luis Javier MURGOITIO ESTEFANÍA), FJ 3]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación del Acuerdo del Ayuntamiento de Salvatierra-Agurain (Álava) por el que se aprobaba la contratación de un sujeto privado para la colaboración en la prestación del servicio de asistencia para la inspección de los tributos del citado Consistorio. El Tribunal observa que el pliego de prescripciones técnicas denomina servicios o actividades de colaboración en la inspección y gestión tributarias a una serie de actividades que implican ejercicio de autoridad y que por ello no pueden externalizarse. De todas las actividades que se encomiendan al sujeto privado, el Tribunal destaca especialmente dos que considera que, indudablemente, constituyen ejercicio de autoridad. Se trata de las “propuestas de liquidaciones resultantes de actuaciones de comprobación e investigación” y la “tramitación de expedientes por infracciones tributarias detectadas en el transcurso de la actividad inspectora incluyendo la elaboración de las propuestas de sanción correspondientes”. El Tribunal sostiene que estas actividades “comportan directa y manifiestamente el ejercicio de potestades tributarias y, por ende, de la autoridad que ostentan sus titulares”, concluyendo que “los derechos y garantías «procedimentales» del obligado se satisfacen, obviamente, en el momento de incoación de los expedientes y durante su ordenación, tramitación o instrucción, de suerte que la participación en esos trámites (ad intra) de sujetos no integrados orgánica y funcionalmente en la Administración tributaria comporta una intromisión ilegal en el ejercicio de las potestades propias de la misma. Ni tan siquiera el personal no funcionario de la Administración pública puede realizar las actividades que las cláusulas que se acaban de transcribir encargan al adjudicatario «privado» como para que tal encomienda pueda compaginarse con los límites establecidos por la legislación de contratos y de la función pública (...)”.

Igualmente, en sentido similar a las resoluciones judiciales citadas, se pronuncia la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de León, de 22 de mayo de 2018, recurso contencioso-administrativo núm. 454/2017 (Ponente: Luis Alberto GÓMEZ GARCÍA). En este caso, la cuestión sobre la que versa la sentencia es la impugnación de unas liquidaciones definitivas en concepto de tasa por prestación del servicio de transferencia, clasificación, tratamiento, valoración y eliminación de residuos urbanos de origen municipal de la provincia de León efectuadas por el Consorcio Provincial para la Gestión de los Residuos Urbanos de la Provincia de León, en las que se alegaba, entre otras consideraciones, que se había atribuido a un sujeto privado el ejercicio de potestades administrativas que implican autoridad.



actividad genuinamente administrativa, los sujetos privados asuman el protagonismo del ejercicio de la función pública de que se trate. Esto es, que se produzca una inversión de roles en la que el sujeto privado se haga cargo del ejercicio de la función pública y la Administración desempeñe un papel prácticamente residual, cuasi limitado a rubricar la actuación de la entidad privada. En puridad de términos, en estos casos la Administración no externaliza un servicio de asistencia o apoyo al ejercicio de la función pública, sino que, en realidad, la Administración se externaliza a sí misma si deja de realizar aquellas actividades típicamente administrativas que, por su naturaleza consustancial al Estado, están reservadas al poder público.

Así ocurre, por ejemplo, cuando se encomienda a un sujeto privado la tramitación de un procedimiento administrativo en el que la Administración se limita únicamente a la mera firma de la propuesta de resolución que la entidad privada le presenta. Este es el supuesto que se debate en la STS de 14 de septiembre de 2020 –a la que ya hemos hecho referencia– que enjuicia la encomienda de gestión que realiza la Confederación Hidrográfica del Guadiana a la empresa pública TRAGSATEC para la prestación de auxilio material y asistencia técnica en la tramitación de los expedientes sancionadores competencia del Organismo de Cuenca. Pese a que las funciones a desarrollar se catalogaban como de auxilio o asistencia técnica, en realidad, recaía en la empresa la tramitación de casi todo el procedimiento sancionador, lo que condujo al Tribunal Supremo “a anular todas las actuaciones llevadas a cabo por personal ajeno a la Administración”, así como las resoluciones del Organismo de Cuenca que se limitaban “a la mera firma de la propuesta que le es presentada”<sup>835</sup>.

---

<sup>835</sup> STS de 14 de septiembre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 5442/2019 (Ponente: Wenceslao OLEA GODOY)]. En concreto, el origen de esta sentencia se encuentra en la impugnación de una Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana por la que se imponía a los recurrentes una sanción pecuniaria y una obligación indemnizatoria por la comisión de una falta leve contra el dominio público hidráulico consistente en la apertura de un pozo junto con la instalación de los instrumentos necesarios para la extracción de aguas públicas subterráneas en una finca situada en Argamasilla de Alba (Ciudad Real), sin concesión administrativa. Sustancialmente, la cuestión que se debate en la sentencia es el alcance de la encomienda de gestión efectuada por la Confederación Hidrográfica del Guadiana a la sociedad mercantil de titularidad estatal Tecnologías y Servicios Agrarios S. A. (TRAGSATEC), filial de la Empresa de Transformación Agraria S. A. (TRAGSA), para la prestación de auxilio material y asistencia técnica en la tramitación de los expedientes sancionadores competencia del Organismo de Cuenca.

Como decíamos, el Tribunal Supremo consideró que la participación de TRAGSATEC no se limitaba a servicios puntuales y accesorios, sino que a la sociedad mercantil le correspondía la tarea de tramitar prácticamente todo el procedimiento sancionador, aunque finalmente la resolución que pone fin al procedimiento fuese suscrita por el Organismo de Cuenca. Así, sostiene el Tribunal que “el procedimiento

En definitiva, de la LCSP se infiere que los sujetos privados pueden colaborar en el desempeño de potestades administrativas que impliquen ejercicio de autoridad siempre que su participación se limite a funciones complementarias o auxiliares, de modo que corresponda a los funcionarios públicos la toma de las decisiones fundamentales del servicio de que se trate<sup>836</sup>.

---

sancionador (...) se tramita por personal directamente vinculado a la mencionada Empresa Pública, el cual procede a la recepción de todos los documentos que se incorporan al expediente, desde la misma denuncia, procediéndose por dicho personal al examen y, cabría decir, que calificación de los mismos, a los efectos de dar el oportuno trámite. Llegando dicha intervención a tal punto de elaborar dosieres, informes y propuestas de resoluciones”. A continuación, afirma el Tribunal que “el único procedimiento sancionador está en manos del personal de la Empresa Pública, con la pretendida legalización de dicha actuación de remitir la suscripción de las resoluciones relevantes, en especial, la que pone fin al procedimiento, que se firman por los órganos competentes de la Confederación pero, incluso así, sobre la base de una propuesta que se le hace por aquel personal”, lo que lleva al Tribunal Supremo a declarar que “todas las actuaciones llevadas a cabo por personal ajeno a la Administración (...) es nulo de pleno derecho y, por derivación, lo son las resoluciones que se dictan que se limitan, no consta otra cosa, a la mera firma de la propuesta que le es presentada”.

En definitiva, el Tribunal Supremo, dando respuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo, declara que “como regla general, la tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales, sin perjuicio de poder recurrir ocasionalmente y cuando la Administración careciera de los medios para ello, al auxilio de Entidades Públicas Empresariales, como medios propios de la Administración, a prestar dicho auxilio o asistencia”.

Como se observa, aunque el objeto de la litis se circunscribe al alcance de las encomiendas de gestión a entidades privadas del sector público, resulta razonable –incluso con más razón si cabe– que la doctrina emanada de la sentencia sea aplicable a los sujetos puramente privados que colaboran en el ejercicio de funciones públicas.

<sup>836</sup> En este sentido, STSJ de Castilla y León de 27 de febrero de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 308/2019 (Ponente: Felipe FRESNEDA PLAZA), FJ 3]. Da lugar a esta sentencia la impugnación de una Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León que desestimaba el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Plataforma de Bomberos Profesionales de Castilla y León contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la contratación del servicio de extinción de incendios y salvamento del ámbito de la comarca de Ciudad Rodrigo y Guijuelo convocado por la Diputación de Salamanca. Sostiene la sentencia que “ha de entenderse que, por diseño de las normas antes expresadas [se refiere a la Ley 4/2007, de Protección Ciudadana de Castilla y León], el personal integrado en los servicios de extinción de incendios tiene, en cuanto que ejerza las funciones propias de bombero, el carácter de personal funcionario. En el caso presente, se justifica la privatización del servicio en que las funciones a prestar, en régimen de gestión indirecta, serían de carácter instrumental, de naturaleza técnica, y objeto de supervisión por el Servicio de Extinción de Incendios en sentido propio. *Ciertamente, no puede negarse que las funciones que no fueran estrictamente las propias del servicio de extinción de incendios, atribuidas a los funcionarios que por lo común se denominan bomberos, podrían prestarse en régimen de gestión indirecta, en cuanto fueran funciones instrumentales y de colaboración con las encomendadas al servicio, y fueran complementarias de las atribuidas a aquél*, pero si se analiza el pliego de cláusulas administrativas que obra en el expediente, no se garantiza que las reiteradas funciones objeto de contratación sean tales funciones instrumentales, complementarias de las atribuidas a los funcionarios, sino que se dirigen propiamente a la contratación del servicio de extinción de incendios, en su globalidad, por más que se exprese que el servicio contratado lo es bajo la «dirección, organización y control del Servicio Provincial de Extinción de Incendios y Salvamentos»” (cursivas nuestras).

### **1.2.2 El concepto de potestad administrativa a los efectos del artículo 4 LTE**

De lo que se acaba de exponer se deduce que los sujetos privados pueden desarrollar funciones auxiliares o de apoyo al ejercicio de autoridad, así como el ejercicio pleno de aquellas potestades administrativas que no impliquen *imperium*.

En el ámbito de la Administración puede decirse, aunque quizás con un carácter ciertamente residual, que, fuera del ejercicio de autoridad, el resto de la actividad de la Administración sometida al Derecho administrativo supone el ejercicio de potestades administrativas<sup>837</sup>.

El problema que se plantea es, pues, identificar aquellas actividades desarrolladas por sujetos privados que suponen el desempeño de potestades administrativas que no impliquen ejercicio de autoridad. En los sujetos formalmente privados, pero sustancialmente públicos, este cometido no resulta tan complejo debido a que, generalmente, se considera que las entidades privadas del sector público ejercen potestades administrativas cuando adjudican contratos, conceden subvenciones o colaboran con la Administración como medio propio o servicio técnico de la misma<sup>838</sup>.

Sin embargo, la situación resulta sustancialmente diferente con relación a los actores puramente privados a los que hace referencia el artículo 4 LTE. Estos sujetos privados se rigen, por norma general, por el ordenamiento jurídico-privado, sometándose únicamente al Derecho administrativo cuando ejerzan potestades administrativas. Esta sujeción de los sujetos privados al Derecho administrativo cuando ejercen potestades administrativas es clara. Lo que no resulta tan visible a primera vista es determinar cuáles son esas tareas públicas que realizan los sujetos privados que no se corresponden, por un lado, ni con la prestación de servicios públicos ni, de otro lado, con el ejercicio de autoridad.

Se trata, por tanto, de determinar en el marco de qué tareas públicas los sujetos privados ejercen potestades administrativas que no implican autoridad, ya que del desempeño de tales depende la sujeción de estas entidades al deber de suministrar información que establece el artículo 4 LTE.

---

<sup>837</sup> MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “La aplicación de la Ley 30/1992..., *op. cit.*, p. 17.

<sup>838</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “La regulación del sector público..., *op. cit.*, p. 7.

### 1.2.2.1 Los poderes de policía del gestor del servicio público

Si nos apegamos a una concepción estricta del concepto de autoridad, que rechaza su ejercicio por particulares, resulta ciertamente complejo descifrar qué potestades administrativas podrían desarrollar los sujetos netamente privados. No resulta sencillo determinar cuáles son aquellas potestades administrativas que no impliquen autoridad que pueden ejercer los sujetos privados a excepción de las funciones de mero apoyo o soporte técnico a las que se ha hecho referencia con anterioridad. Acaso podríamos referirnos a aquellas facultades de policía que ejercitan los concesionarios de servicios públicos de manera accidental al desarrollo de la prestación principal<sup>839</sup>.

En efecto, la actividad prestacional exige el desarrollo de una actividad jurídica que aflora el ejercicio de potestades administrativas por el gestor privado del servicio<sup>840</sup>. Estas potestades o prerrogativas orientadas a la gestión del servicio público son, en realidad, las mismas que hubiera ejercido la Administración si gestionase de forma directa el servicio público<sup>841</sup>. Se trata, pues, de aquellas facultades indispensables para que el concesionario pueda establecer, organizar y gestionar el servicio público, pudiendo para ello “dictar las oportunas instrucciones”<sup>842</sup>.

---

<sup>839</sup> En este sentido, el artículo 184.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones públicas establece que “en la concesión administrativa de servicios públicos el órgano de contratación podrá atribuir al concesionario determinadas facultades de policía, sin perjuicio de las generales de inspección y vigilancia que incumban a aquél”.

<sup>840</sup> En este sentido, sostenía BERTI que, en todo servicio público, al menos de forma parcial u ocasional está presente el ejercicio de potestades administrativas pues “los actos de imperio siempre se han considerado necesarios para establecer, organizar y luego gestionar un servicio” [BERTI, Giorgio, “I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione”, *Jus: Rivista di Scienze Giuridiche*, volumen 3, 1999, p. 867].

Entre nosotros, esta idea fue sostenida ya hace años por Cirilo MARTÍN-RETORTILLO al comentar el artículo 157 de la Ley de Régimen Local de 1955. Este precepto establecía que “los municipios podrán prestar los servicios de su competencia que no impliquen ejercicio de autoridad, ya por gestión directa, ya mediante convenio con los particulares, en forma de arrendamiento, concesión o empresa mixta”. Sostenía MARTÍN-RETORTILLO que los servicios que impliquen ejercicio de autoridad “no admiten delegación propiamente dicha y, por ende, no son susceptibles de ser contratados”, aunque a renglón seguido matizaba con clarividencia que “realmente en todo servicio municipal hay una investidura de autoridad que, naturalmente, infunde carácter y que no puede ser desconocida en ningún momento” [MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, Cirilo, *Ley de Régimen Local. Texto refundido de 1955: anotada y concordada*, Aguilar, Madrid, 1958, p. 98]. Igualmente, sobre esta cuestión, MIELE, Giovanni, “Pubblica funzione e servizio pubblico”, *Scritti Giuridici*, Giuffrè, Milán, 1987, pp. 153-154.

<sup>841</sup> CUETO PÉREZ, Miriam, *Procedimiento administrativo...*, op. cit., p. 128. Sobre esta cuestión, años antes, GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho administrativo...*, op. cit., p. 333; DE VALLES, Arnaldo, *Elementi di diritto amministrativo*, Cedam, Padua, 1965, p. 151.

<sup>842</sup> El artículo 288.b) LCSP establece entre las obligaciones del concesionario la de “cuidar del buen orden del servicio pudiendo dictar las oportunas instrucciones, sin perjuicio de los poderes de policía a los que se

En efecto, el concesionario que, en la prestación del servicio público ocupa el lugar de la Administración, goza de un cierto poder jurídico que resulta necesario para el correcto desenvolvimiento del servicio<sup>843</sup>. Estos poderes de policía de los que puede disponer el concesionario como, por ejemplo, el corte del suministro o la prohibición del uso del servicio en casos de falta de pago por parte del usuario, pueden considerarse como ciertamente próximos al ejercicio de autoridad<sup>844</sup>. Pero, al mismo tiempo, se argumenta también que algunas de estas facultades que tiene el concesionario, como los ejemplos antes descritos, son similares a los que podría ejercer cualquier empresario no concesionario respecto de sus usuarios<sup>845</sup>.

Sin embargo, generalmente se sostiene que las facultades de policía del concesionario revelan el ejercicio de determinadas potestades administrativas en sentido estricto<sup>846</sup>, esto es, de potestades que implican ejercicio de autoridad<sup>847</sup>. En efecto, el ejercicio de las

---

refiere el artículo anterior”. En tal sentido, el artículo 287.2 LCSP dispone que “en el caso de que la concesión recaiga sobre un servicio público, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate”.

Por otra parte, debe indicarse que el artículo 312.b) LCSP, al regular los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía, aunque establece la obligación del contratista de cuidar del buen orden del servicio, no incluye expresamente la previsión de que pueda “dictar las oportunas instrucciones”. Sobre esta cuestión, escribe FORTES MARTÍN que “en puridad, y en una interpretación literal impediría que el contratista prestador de servicios del artículo 312 LCSP pudiera dictar cualquier tipo de instrucción que sí puede hacer en cambio el concesionario pese a que uno y otro estén realizando la misma prestación material” [FORTES MARTÍN, Antonio, “El (nuevo) contrato de servicios que conlleve prestaciones directas a favor de la ciudadanía ¿consolidación o disrupción del contrato de servicio público?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 52, 2009, p. 34].

<sup>843</sup> CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, *El Derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 526.

<sup>844</sup> CUETO PÉREZ, Miriam, *Procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, p. 128.

<sup>845</sup> En este sentido, SANZ RUBIALES, Íñigo, “Los poderes del concesionario de servicios públicos locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, número 291, 2003, p. 1077.

<sup>846</sup> Como es el caso de la utilización de la vía de apremio por el concesionario frente a los usuarios deudores, posibilidad que reconoce el artículo 128.4.2ª del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

<sup>847</sup> Facultades de policía del concesionario que ARIÑO califica como “prerrogativas típicamente públicas” [ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Empresa pública, empresa privada, empresa de interés general...* *op. cit.*, p. 189]; calificación que ya había mantenido años antes en ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “El servicio público como alternativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 23, 1979, p. 549. Generalmente, la doctrina considera que las facultades de policía de las que gozan los concesionarios de servicios públicos implican el ejercicio de autoridad. Y ello, pese a la regla general que prohíbe la gestión indirecta de los servicios que impliquen ejercicio de autoridad. Como sostiene SOSA WAGNER, esta prohibición “ha conocido siempre quiebras (...) la concesión constituye el más ilustre ejemplo de este fenómeno (...) por el momento conviene anotar que en la concesión se atribuyen al concesionario funciones que son propias de la autoridad como es la de ejercer la vía de apremio frente a los usuarios deudores (...)” [SOSA WAGNER, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 2008, pp. 79-80]. En una posición contraria se encuentra SANZ RUBIALES que considera que los poderes del concesionario no tienen naturaleza autoritaria “al ser poderes idénticos a los de cualquier organización privada, atribuidos por la

facultades de policía del concesionario se traduce en verdaderos actos administrativos en la medida en que el concesionario del servicio público actúa en lugar de la Administración<sup>848</sup>.

Estos actos de los concesionarios son normalmente impugnables ante la Administración titular del servicio público, como así se desprende del propio artículo 2.d) LJCA, precepto que abiertamente reconoce el ejercicio de potestades administrativas por los concesionarios de servicios públicos<sup>849</sup>.

No cabe duda, pues, que las facultades de policía de los concesionarios suponen el ejercicio de potestades administrativas en sentido estricto, de autoridad, pero potestades que, en todo caso, se encuentran vinculadas a la actividad prestacional. La matización no es baladí. La directa vinculación de las potestades administrativas que dispone el concesionario con la prestación del servicio público que gestiona tiene como consecuencia que el ejercicio de estas potestades no deba considerarse afecto a la prohibición que impide la contratación de aquellos servicios que impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos<sup>850</sup>. Así, debemos interpretar que la prohibición legal se refiere al ejercicio de potestades administrativas como objeto principal del contrato, pero no alcanzaría a aquellas potestades administrativas vinculadas a la actividad prestacional que desempeña el gestor privado.

La razón parece clara. La finalidad de la citada prohibición radica en impedir que la Administración externalice aquellas tareas públicas que exigen necesariamente su desempeño por el poder público.

---

Administración en cuanto *dominus* del servicio, pero no en cuanto *potentior persona*” [SANZ RUBIALES, Íñigo, “Los poderes del concesionario de servicios públicos locales...*op. cit.*, p. 1077].

<sup>848</sup> Como escribe SANTAMARÍA PASTOR, los actos del concesionario son auténticos actos administrativos “tanto por emanar del ejercicio de una potestad pública como por sus efectos unilaterales y autoritarios sobre terceros” [SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, 2010, p. 91].

<sup>849</sup> Sobre esta cuestión, MOREU CARBONELL, Elisa, “El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Dir.), *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 61-62; LEGUINA VILLA, Jesús, “Ámbito de aplicación”, en LEGUINA VILLA, Jesús (Dir.), *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 62.

<sup>850</sup> MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “Las formas de prestación de los servicios públicos locales: en particular la concesión”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 2011, pp. 1446 y 1447; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “La Administración Pública y las reglas de la «externalización»”, *Justicia Administrativa*, número 33, 2006, p. 21.

La interpretación restrictiva de esta prohibición permite conciliar el propósito de la norma –vetar el desarrollo de funciones soberanas por sujetos privados–, con el ejercicio por los concesionarios de determinados poderes que se reputan como necesarios para la correcta prestación del servicio. Así, debe entenderse que son ajenas a la citada prohibición aquellas potestades administrativas vinculadas a las actividades prestacionales que, aunque se trate de auténticos poderes de *imperium*, son *contingentes* y *compartidos* con la Administración<sup>851</sup>.

Con todo, la jurisprudencia considera que las facultades de dirección, vigilancia y policía de los concesionarios no suponen, en principio, ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos y que, por tanto, no serían contrarias a la legislación sobre contratación pública<sup>852</sup>.

---

<sup>851</sup> En este sentido, escribía VILLAR PALASÍ que “(...) en la concesión de servicio, a más de la función administrativa, el concesionario queda investido de facultades o poderes administrativos que alcanzan el rango de poderes exorbitantes (...) pero lo esencial en este supuesto no es la investidura de poder, que es en definitiva, *contingente* y *compartida con la Administración*, que nunca la enajena en su totalidad, sino la transmisión de la función prestadora (...) [VILLAR PALASÍ, José Luis, “Concesiones administrativas”, en PELLISÉ PRATS, Buenaventura (Dir.), *Nueva enciclopedia jurídica...*, *op. cit.*, p. 701]. Las cursivas son nuestras.

<sup>852</sup> STS de 1 de septiembre de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 222/2015 (Ponente: Eduardo ESPÍN TEMPLADO), FJ 3]. La cuestión que da origen a esta sentencia es la impugnación de la Resolución del Director General de puertos, aeropuertos y costas de la Generalitat que aprobaba el Reglamento de explotación y policía de la Marina de Empuriabrava (Girona). El Reglamento de explotación y policía de la Marina de Empuriabrava se acomodaba a lo dispuesto en el Decreto 2006/2001, de 24 de julio, que aprueba el Reglamento de policía portuaria de Cataluña (en adelante, RPPC), que otorgaba a las concesionarias determinadas facultades de policía que se consideraban contrarias a Derecho. En concreto, se planteaba que los artículos 25.3 letras a) y b) RPPC podían ser ilegales, ya que atribuían al concesionario la facultad de inmovilizar las embarcaciones en determinados supuestos como, por ejemplo, la falta de pago de las cuotas, lo que podía ser considerado como un ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos por parte del concesionario. Sin embargo, el Tribunal Supremo consideró que la atribución a los concesionarios “de facultades de dirección, vigilancia y policía (...) no resultan contrarias a la legislación estatal sobre contratación pública. En efecto, la invocación por la Sala de instancia de la LCSP (Ley 30/2007, de 30 de octubre) en su artículo 277.1 (no podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad pública), y ahora el texto refundido de la Ley (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) en su artículo 275.1 (en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos) requiere una petición de principio: habría que acreditar, lo que la sentencia impugnada no hace, que las facultades de dirección, vigilancia y policía que la Ley de Puertos catalana permite atribuir a los concesionarios y que se contemplan en los dos reglamentos sobre los que se pronuncia la sentencia impugnada (el de Policía Portuaria de Cataluña y el propio de la marina de Empuriabrava) han de ser ejercidas necesariamente por los poderes públicos. Tanto más cuanto que al igual que la Ley de Puertos catalana, el Reglamento General de los Contratos de las Administraciones Públicas, también prevé la atribución al concesionario de facultades de policía (...) Hemos de concluir, por tanto, que las facultades atribuidas al titular de la concesión que la sentencia de instancia ha declarado nulas son conformes a derecho, tanto por estar respaldadas por norma con rango de ley (la Ley de Puertos catalana) como por no ser contrarias a la legislación del Estado sobre contratación pública aducida por la sentencia recurrida”.

Así pues, aunque los concesionarios de servicios públicos ejerzan determinadas potestades administrativas, su ejercicio debe considerarse como accesorio o complementario a la prestación del servicio. Esto es, su actividad principal consiste en la prestación del servicio público y no el ejercicio de potestades administrativas, que se presentan únicamente como un elemento necesario para que pueda llevarse a cabo la prestación.

Por ello, podría decirse que el artículo 4 LTE cuando alude al ejercicio de potestades administrativas no está pensando en estas facultades de policía que ejercen los concesionarios de servicios públicos. La razón parece evidente. El concesionario, al ejercer tales facultades ya estaría sujeto al deber de suministro de información por la prestación del servicio público que es, de hecho, su actividad principal, por lo que, en tal caso, la referencia al ejercicio de potestades administrativas devendría innecesaria.

Por el contrario, parece más razonable pensar que el artículo 4 LTE se dirige, no solo a los sujetos privados que presten servicios públicos, sino también a los actores privados que ejercen potestades administrativas como núcleo fundamental de la tarea pública que desempeñan. Potestades que serán, en principio, como ya se ha repetido, aquellas que no impliquen ejercicio de autoridad. Ello nos llevará, inevitablemente, a realizar algunas matizaciones al concepto de autoridad, determinando así, con mayor exactitud, sus fronteras. Y ello, porque como se apuntó más arriba, si atendemos a un concepto estricto de autoridad, resulta francamente difícil discernir qué potestades administrativas como objeto principal pueden desarrollar los sujetos privados.

### **1.2.2.2 Las funciones de control, inspección y certificación**

De lo expuesto anteriormente se infiere que el artículo 4 LTE, cuando alude al ejercicio de potestades administrativas, pretende someter al deber de suministrar información a aquellos sujetos puramente privados que desempeñan funciones públicas en un sentido estricto. Es decir, aquellas entidades privadas que por encomienda del poder público o por atribución normativa ejercen, en sustitución de la Administración, potestades administrativas como su actividad principal.



El traslado de potestades administrativas a sujetos privados se ha venido identificando con el fenómeno de la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de las funciones públicas de control, inspección y certificación.

En efecto, desde hace años, las funciones de control, inspección y certificación se ejercen de manera recurrente por sujetos privados que generalmente se conocen como entidades colaboradoras<sup>853</sup>. Tradicionalmente, la intervención de los sujetos privados en el ejercicio de estas funciones de control, inspección y certificación se limitaba a los ámbitos de la seguridad y calidad industrial y a la protección del medio ambiente<sup>854</sup>. Sin embargo, en la actualidad, además de estas materias, la cesión o traslado de potestades administrativas a entidades privadas abarca distintos sectores como la inspección técnica de vehículos<sup>855</sup>, la inspección de embarcaciones de recreo<sup>856</sup>, la inspección de ascensores o edificios, la seguridad privada<sup>857</sup>, la contrastación de objetos de metales preciosos<sup>858</sup>, la supervisión

---

<sup>853</sup> Para COSCULLUELA MONTANER el precedente de la externalización de funciones administrativas de base técnica se encuentra en los verificadores del gas o de los contadores de electricidad que se crean en el siglo XIX [COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho administrativo...* op. cit. p., 355]. En un sentido similar, OJEDA MARÍN considera que el nacimiento de las entidades colaboradoras se remonta a las organizaciones privadas creadas a mediados del siglo XIX para asesorar a los propietarios de calderas de vapor sobre los problemas o riesgos derivados de su utilización [OJEDA MARÍN, Alfonso Luis, “Entidades privadas colaboradoras con la Administración en el ámbito técnico”, *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Madrid, 1982, p. 61].

<sup>854</sup> Sobre esta cuestión, GALÁN GALÁN, Alfredo; PRIETO ROMERO, Cayetano, “El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”, *Anuario de Derecho Municipal*, número 2, 2008, p. 65.

<sup>855</sup> Sobre las entidades colaboradoras en este sector, CANALS AMETLLER, Dolors, “La jurisprudencia ante el ejercicio privado de la función pública de control técnico por razones de seguridad”, *Revista del Poder Judicial*, número 56, 1999; ARANA GARCÍA, Estanislao, “Naturaleza jurídica de la actividad de inspección técnica de vehículos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 54, 1999; de este mismo autor, “La reforma del régimen jurídico de la inspección técnica de vehículos. Comentario al Real Decreto 7/2000, de 23 de junio”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 43, 2001; PADRÓS REIG, Carlos, “25 años de la Inspección Técnica de Vehículos: el gato de la liberalización y el ratón de la regulación”, *Revista de Derecho de la Competencia*, número 12, 2013.

<sup>856</sup> ARANA GARCÍA, Estanislao, “Las inspecciones técnicas de las embarcaciones de recreo”, *Actualidad Administrativa*, número 3, 2002.

<sup>857</sup> Especialmente, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2004.

<sup>858</sup> ROZADOS OLIVA, Manuel, *Los objetos de metales preciosos. Régimen jurídico-administrativo*, Iustel, Madrid, 2017.

de las entidades de crédito<sup>859</sup> o el control de subvenciones públicas, entre otros ejemplos<sup>860</sup>.

La participación de los sujetos privados en estas funciones de control, inspección y certificación se ha justificado principalmente en razones técnicas. Se considera que el sector privado tiene unos conocimientos y una mayor capacidad técnica que la Administración para hacer frente al continuo desarrollo tecnológico que exige el ejercicio de estas funciones, opinión que comparte tanto la jurisprudencia<sup>861</sup> como la doctrina<sup>862</sup>.

Junto a estas justificaciones técnicas, encontramos otras razones de cariz más práctico como la imposibilidad material de controlar a un gran número de sujetos. Ocurre, por

---

<sup>859</sup> IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, “¿Cabe el empleo de entidades colaboradoras en la supervisión sobre entidades de crédito?”, en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.), *Función inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013.

<sup>860</sup> Como las entidades urbanísticas colaboradoras o las entidades colaboradoras de adopción internacional. Sobre estas y otras materias en las que los sujetos privados ejercen funciones administrativas [PADRÓS REIG, Carlos, *La Administración invisible. Panorama general y ejemplos prácticos de entidades colaboradoras de la Administración pública*, Dykinson, Madrid, 2010].

<sup>861</sup> La jurisprudencia reconoce que el ejercicio por sujetos privados de funciones inspectoras en materias que conllevan una alta complejidad técnica es razonable debido a que los actores privados tienen un mayor acceso a la tecnología. Así, con relación a la inspección sobre parques acuáticos, el Tribunal Supremo sostiene que “en rigor, tan ajustado a derecho sería que tal actividad fuera realizada directamente por órganos incardinados en la Administración Autonómica como que se realice indirectamente a través de una empresa concesionaria. Más aún, *en una materia tan técnica como ésta, en que la posesión de conocimientos y el acceso a avanzadas tecnologías quizá sea más fácil a empresas especializadas que a los servicios administrativos*, la opción por la gestión indirecta parece de todo punto razonable”, como así ha sostenido la STS de 24 de octubre de 1997 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 4895/1990 (Ponente: Fernando LEDESMA BATET), FJ 5]. Las cursivas son nuestras. Esta sentencia resuelve un recurso planteado por la Federación de Municipios de Cataluña contra el Decreto 103/1988, de 28 marzo, de la Generalitat de Cataluña, por el que se regula la instalación y funcionamiento de los parques acuáticos.

<sup>862</sup> La doctrina ha mantenido que el traslado a los sujetos privados de las funciones de control, inspección y certificación se justifica en la carencia de medios personales y materiales de la Administración, frente a la “*expertise técnica*” de la que gozan estas entidades privadas [BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2014, p. 1392]. En efecto, ante el “desbordamiento de la Administración” se ha optado por trasladar el ejercicio de estas funciones a los sujetos privados, que disponen de un conocimiento especializado, frente a la otra solución plausible que pasaría por un “*rearme tecnológico de la Administración*” [ESTEVE PARDO, José, *Técnica, riesgo y Derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 23-24]. En un sentido similar, DARNACULLETA GARDELLA, Maria Mercè, *Autorregulación y Derecho público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 52; PADRÓS REIG, Carlos, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras: especial referencia a su actuación en el Estado autonómico y a las implicaciones económicas de su régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 16; MASOLIVER JORDANA, Dolors; CASADO CASADO, Lucía, “Las entidades colaboradoras de medio ambiente en Cataluña: las garantías de un modelo de externalización”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 34, 2016, p. 21; ESTEVE PARDO, José; TEJADA PALACIOS, Javier, *Ciencia y Derecho: la nueva división de poderes*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013, p. 92.

ejemplo, en el caso de las inspecciones técnicas de vehículos: el traslado a los sujetos privados no se produce porque la Administración no tenga la capacidad técnica para examinar un vehículo, sino porque carece de los medios materiales y personales necesarios para atender todas las inspecciones que deben realizarse cada año<sup>863</sup>.

Además de los argumentos mencionados, no faltan tampoco razones puramente ideológicas<sup>864</sup>. No cabe duda de que en el traslado de estas funciones públicas a los sujetos privados está presente también la premisa –tradicional en cualquier tipo de privatización– que viene a sostener que la gestión privada es siempre más eficiente<sup>865</sup>.

La colaboración de los sujetos privados en el ejercicio de estas funciones de control, inspección y certificación no se limita a participar en tareas auxiliares o complementarias a aquellas. Esto es, no llevan a cabo una mera actividad material o de ejecución de decisiones previamente adoptadas por la Administración<sup>866</sup>.

Por el contrario, la participación de las entidades privadas en estas funciones tiene un carácter declarativo y decisorio<sup>867</sup>. Es decir, en los sectores en los que operan, son las entidades privadas las que deciden, emitiendo unas declaraciones que son admitidas y ejecutadas por la Administración como si de sus propias declaraciones se tratase<sup>868</sup>.

---

<sup>863</sup> Como escribe MIR, “aunque es muy importante, la complejidad no es (...) el único factor que determina la importancia creciente de la autorregulación y el autocontrol. A menudo la razón es la *mera imposibilidad material* de controlar a un número ingente de sujetos. Si la inspección técnica de vehículos (ITV), por ejemplo, se encomienda a sujetos privados, no es porque la Administración carezca de la competencia técnica, porque desconozca cómo debe inspeccionarse un vehículo, sino porque, simplemente, carece de los recursos materiales y personales necesarios para efectuar el control –sencillo y rutinario– de los cientos de miles de vehículos que deben ser examinados cada año [MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización...*, *op. cit.*, p. 123].

<sup>864</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, en NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Dir.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, Madrid, 2012, p. 113.

<sup>865</sup> En este sentido, FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “La infraestructura organizativa de la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 13, 1998, p. 47; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo con el ejemplo de la seguridad privada y otros”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 94, 1997, p. 217.

<sup>866</sup> ESTEVE PARDO, José, *Técnica, riesgo y Derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental...*, *op. cit.*, p. 124.

<sup>867</sup> CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “La regulación de la seguridad y la calidad industrial y productiva...”, *op. cit.*, p. 583.

<sup>868</sup> CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “La decisión administrativa de externalizar y su repercusión en el empleo público. Límites y pautas para su adopción”, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.), *Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011, p. 83; ESTEVE PARDO, José, *Autorregulación: génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002, p. 111.

Así, con relación a la inspección técnica de vehículos (ITV)<sup>869</sup>, que es quizás el ejemplo más recurrente y el que ha suscitado mayores polémicas, la entidad privada realiza el examen e inspección del vehículo y, además emite un informe de inspección técnica que, en caso de ser favorable, permite al automóvil circular por las vías públicas. Es decir, es la entidad privada la que, en atención a la inspección realizada, tiene el poder de decisión sobre si el vehículo tiene las condiciones adecuadas para circular<sup>870</sup>.

Por lo tanto, las entidades privadas no se limitan únicamente al desempeño de actuaciones de carácter material o técnico. De hecho, si seguimos con el ejemplo de las ITV, las entidades privadas no restringen su actuación a una estricta labor de comprobación de la conformidad de los vehículos con los parámetros de seguridad exigidos por la Ley. Además de esa actuación material, que se identifica con la realización del examen al vehículo, la entidad privada lleva a cabo una actividad jurídica consistente en emitir el informe de inspección técnica, que tiene la significación de certificado<sup>871</sup>. Junto a este informe, también tiene valor de documento oficial el distintivo o pegatina de la ITV que se coloca en los vehículos una vez superada la inspección<sup>872</sup>. Este distintivo publicita que el vehículo en cuestión ha pasado favorablemente la inspección<sup>873</sup>. Tiene, pues, una función probatoria que facilita sin duda la labor de control que efectúan los funcionarios policiales, de tal forma que la utilización no autorizada del distintivo o pegatina oficial es

---

<sup>869</sup> Generalmente, la inspección técnica de vehículos la realizan entidades privadas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no siempre son sujetos puramente privados los encargados de realizar la ITV. En algunas Comunidades Autónomas como, por ejemplo, en Andalucía o en Asturias, el ejercicio de esta actividad corresponde a empresas públicas íntegramente participadas por las Administraciones autonómicas. Y, en otras Comunidades, como en Cantabria o en Extremadura, conviven estaciones ITV gestionadas directamente por las Administraciones autonómicas con otras de gestión puramente privada.

<sup>870</sup> Artículos 9 a 11 del Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos (en adelante, RDITV).

<sup>871</sup> Artículo 10.1 RDITV.

<sup>872</sup> En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias de 26 de julio de 2019 [(Sección 3ª), recurso de apelación núm. 140/2019 (Ponente: Francisco Javier RODRÍGUEZ SANTOCILDES) FJ 3], sostiene que “la pegatina de la ITV se ajusta al concepto de «documento» (...) Se trata además de un documento oficial, que según reiterada jurisprudencia son aquéllos «que provienen de las Administraciones públicas y son emitidos por autoridades o funcionarios con la finalidad de satisfacer de alguna forma las necesidades derivadas del servicio público o para cumplir las funciones que les atribuye el ordenamiento»”.

<sup>873</sup> Así lo establece el Anexo V-19, “Distintivo de Inspección Técnica Periódica del Vehículo”, del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

constitutiva del delito de uso de certificación falsa del artículo 399.2 del Código Penal, en relación con el artículo 400 bis del mismo texto legal<sup>874</sup>.

Así pues, las entidades privadas no circunscriben su actuación a una actividad material, sino que, además, despliegan al mismo tiempo una cierta actividad jurídica al emitir actos reconocidos por la Administración que producen, sin duda, efectos jurídicos<sup>875</sup>.

En definitiva, los sujetos privados en el ejercicio de estas funciones no se limitan a desarrollar tareas auxiliares, sino que, en realidad, su actuación tiene un carácter declarativo y decisorio. Ejercen, pues, un poder de decisión que incide en los derechos de los ciudadanos.

Como se acaba de exponer, las entidades privadas que desempeñan estas funciones públicas ejercen un poder de decisión sobre el ciudadano similar al que ejercería la Administración si desempeñase por sí misma estas funciones. Estas actividades de control, inspección y certificación que ejercen los sujetos privados son funciones públicas propiamente dichas, es decir, actividades cuya realización comporta el ejercicio de potestades administrativas en un sentido estricto, esto es, de autoridad<sup>876</sup>.

La consideración de las actividades de control, inspección y certificación como auténticas funciones públicas plantea algunos problemas.

---

<sup>874</sup> STS de 25 de junio de 2020 [(Sala de lo Penal, Sección 1ª), recurso de casación núm. 1798/2019 (Ponente: Pablo LLARENA CONDE)]. En esta resolución, el Tribunal Supremo confirmó la sentencia de instancia que condenó al acusado como autor criminalmente responsable de un delito de uso de certificado falso a la pena de cuatro meses de multa a razón de seis euros diarios. Sostiene la sentencia como hechos probados que, al realizar una maniobra antirreglamentaria, los agentes de la autoridad detuvieron el vehículo del acusado y comprobaron que, pese a que el vehículo tenía la ITV caducada desde el día 5 de mayo de 2016, llevaba adherida al parabrisas la pegatina de la ITV que ofrecía como fecha de validez de la inspección hasta septiembre de 2019. Así, sostiene la sentencia que “el acusado con un fin falsario, y con el objeto de no ser sancionado por tener la ITV caducada, haciendo uso de un documento auténtico sin ser su legítimo titular, procedió a pegar en su vehículo la pegatina V-19, sin ser la correspondiente a su vehículo”.

<sup>875</sup> En este sentido, ZANOBINI, al estudiar el ejercicio privado de funciones públicas, afirmaba que la actividad que desarrolla el sujeto privado debe ser pública no sólo para el propósito que sirve sino también por su efectividad jurídica [ZANOBINI, Guido, *Corso di diritto amministrativo...*, *op. cit.*, p. 385].

<sup>876</sup> En este sentido, considera MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ que la denominación de funciones públicas se identifica con aquellas actividades que comportan el ejercicio de potestades públicas, entendidas como aquellas que implican ejercicio de autoridad. Sobre esta cuestión, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Servicio público, servicio universal y obligación de servicio público en la perspectiva del Derecho comunitario: los servicios esenciales y sus regímenes alternativos”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 39, 2000, p. 43. En un sentido similar, LLISSET BORRELL, Francisco, *La actividad empresarial de los Entes locales...* *op. cit.*, p. 24.

Por un lado, aunque la mayoría de la doctrina considera que estamos antes funciones públicas en sentido estricto, algunos autores sostienen que, en realidad, las funciones de control, inspección y certificación no tienen una naturaleza pública, sino que se trata de actividades privadas, aunque se encuentren intensamente controladas por la Administración<sup>877</sup>.

Por otra parte, un sector doctrinal se muestra especialmente crítico con la posibilidad de que los sujetos privados ejerzan las funciones de control, inspección y certificación. Así, se sostiene que la Administración no puede renunciar a sus funciones principales, encomendando el ejercicio de competencias necesariamente públicas a personas privadas<sup>878</sup>.

Con todo, la mayoría de la doctrina considera que las actividades de control, inspección y certificación son auténticas funciones públicas que los sujetos privados ejercen en sustitución de la Administración<sup>879</sup>. De hecho, se sostiene que la inspección constituye

---

<sup>877</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, “Para evitar la degradación del Estado...”, *op. cit.*, p. 31. En el mismo sentido, considera ARANA que la inspección técnica de vehículos no constituye una función pública soberana afirmando que “(...) asegurar que los vehículos que circulan por nuestras carreteras lo hagan en unas condiciones mínimas de seguridad es una cuestión sumamente importante, sin embargo, dicho aseguramiento puede tener lugar sin que la Administración pública tenga que asumir la titularidad de dicha actividad material de inspección” [ARANA GARCÍA, Estanislao, “Naturaleza jurídica de la actividad de inspección técnica de vehículos”...*op. cit.*, p. 25]. En la misma línea, PADRÓS REIG considera que “las actividades de acreditación no son formalmente públicas, aunque en cierto modo, se sometan al control de la jurisdicción administrativa”, PADRÓS REIG, Carlos, “Las entidades ambientales de control en la legislación catalana”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, número 25, 2001, p. 12. Igualmente, del mismo autor, PADRÓS REIG, Carlos, *La Administración invisible...op. cit.*, p. 47.

<sup>878</sup> MACERA, Bernard-Frank, *El deber industrial de cuidar el medio ambiente: análisis de una situación pasiva de Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 309. En un sentido similar, sostiene LAGUNA DE PAZ que “las entidades colaboradoras no pueden ejercer potestades públicas, que están reservadas a las entidades públicas”. Sólo la Administración cuenta con la legitimación, organización y régimen jurídico que justifica dicha atribución” [LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Regulación, externalización de actividades administrativas...”, *op. cit.*, p. 105].

<sup>879</sup> ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho administrativo*, 10ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 375; CANALS AMETLLER, Dolors, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003, especialmente pp. 280 y ss; TARRÉS VIVES, Marc, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 158; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002, p. 530; NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro Tomás, *La intervención administrativa en la industria: seguridad y control*, Comares, Granada, 2000, pp. 110-113. En sentido contrario se pronuncia PADRÓS REIG al afirmar que las entidades colaboradoras se limitan a una tarea de auxilio a la Administración, es decir, la auxilian, pero no la sustituyen en el ejercicio de la función pública [PADRÓS REIG, Carlos, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras...op. cit.*, p. 25].

una función de naturaleza eminentemente pública que expresa como pocas actividades la supremacía e *imperium* de la Administración<sup>880</sup>.

En este sentido, la jurisprudencia también ha venido considerando que las actividades de verificación, inspección y control son funciones administrativas pese a que sean desempeñadas por sujetos privados<sup>881</sup>. De forma contundente se pronunció el Tribunal Supremo con relación a la inspección técnica de vehículos, al considerar que dicha actividad “participa de la naturaleza de función pública y corresponde ejercerla al Estado en sentido amplio por razón de su soberanía”, añadiendo que “no se trata de una actividad de servicio público dirigida a proporcionar prestaciones a los ciudadanos, ya sean asistenciales o económicas, sino de una función pública soberana”<sup>882</sup>.

Así, la inspección técnica de vehículos se “configura pues como ejercicio de una potestad pública, impuesta para fines de interés público por el poder coactivo de la Administración, que forma parte de sus funciones de policía”<sup>883</sup>.

---

<sup>880</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, “La actividad inspectora”, en DíEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.), *Función inspectora...*, *op. cit.*, p. 59.

<sup>881</sup> STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 701/2009 (Ponente: Sara GONZÁLEZ DE LARA MINGO) FJ 7]. Esta sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo promovido por la Asociación de Empresarios de Espectáculos, Salas de Fiestas, Discoteca y Ocio contra la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, de 29 de junio de 2009. La sentencia estimó el recurso y anuló varios preceptos de la citada Ordenanza. Recurrida por el Ayuntamiento de Madrid, fue confirmada por la STS de 10 de diciembre de 2013 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 2564/2011 (Ponente: Ramón TRILLO TORRES)]. Igualmente, sostiene la STS 31 de marzo de 1989 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: Paulino MARTÍN MARTÍN) FJ 2], que “nada empuja a cuanto aquí se expone que las Entidades de Conservación y en general las Entidades Urbanísticas Colaboradoras tengan una naturaleza privada, pues no cabe duda de que las mismas colaboran y participan de funciones públicas (...)”.

<sup>882</sup> STS de 13 de octubre de 1997 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 5751/1993 (Ponente: Óscar GONZÁLEZ GONZÁLEZ), FJ 4]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de la Resolución de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Comunidad Valenciana que otorgó a la entidad recurrente concesión administrativa para la prestación del servicio de Inspección Técnica de Vehículos, actividad que ya prestaba bajo autorización con anterioridad a que la Comunidad Autónoma asumiese tales competencias.

<sup>883</sup> STS de 7 de mayo de 1999 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 2152/1993 (Ponente: Manuel GODED MIRANDA), FJ 2]. Añade el Tribunal Supremo que la inspección técnica de vehículos “en ningún caso se trata de una actividad que las empresas privadas tengan derecho a realizar, por estar sometida al principio de libertad de empresa, sin otro requisito que una simple autorización (en sentido propio) de la Administración. La utilización del término autorización no ha podido alterar la verdadera configuración de la Inspección Técnica de Vehículos en el ordenamiento, que, si se desempeña en ciertos aspectos por empresas privadas, es en concepto de Entidades Colaboradoras de la Administración, que ejercen funciones delegadas por la misma, sujetas a su estricto control”. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de la Resolución de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Comunidad Valenciana por la que se otorgaba concesión administrativa para la prestación del servicio

Nos encontramos ante verdaderas funciones públicas en las que los sujetos privados tienen un poder de decisión que se impone al ciudadano, afectando a la esfera de sus derechos<sup>884</sup>. No actúan como un mero particular, sino que ostentan una cierta posición de supremacía frente a los ciudadanos, similar a la que dispondría la Administración si ejerciese ella misma las funciones de control, inspección y certificación.

Así, se sostiene que el desempeño de las actividades de control, inspección y certificación comporta el ejercicio de potestades administrativas cuyo ejercicio, de ordinario, corresponde a la Administración. De una parte, en el ejercicio de estas funciones, las entidades privadas disponen de una efectiva capacidad de decisión que se impone de forma unilateral a los ciudadanos. De otra parte, las entidades privadas ejercen una actividad jurídica que supone el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos o, lo que es lo mismo, el ejercicio de funciones públicas de autoridad. La decisión unilateral y la producción de efectos jurídicos obligatorios son dos notas características que inducen a pensar que estos sujetos privados realizan una actividad que, en principio, está reservada al poder público.

---

de Inspección Técnica de Vehículos a la entidad recurrente que, con anterioridad a la resolución impugnada, ejercía bajo el régimen de autorización.

<sup>884</sup> El Tribunal de Justicia, con ocasión de la libertad de establecimiento, ha mantenido una posición diferente respecto a la naturaleza jurídica de la inspección técnica de vehículos. Así, ha considerado que “la decisión de certificar o no certificar la inspección técnica se limita, en esencia, a constatar los resultados de la inspección, por lo que, de una parte, carece de la autonomía decisoria propia del ejercicio de las prerrogativas de poder público, y, por otra parte, se adopta en el marco de una supervisión estatal directa” [Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2009, *Comisión contra Portugal*, asunto C-438/08, apartado 41].

De este modo, para el Tribunal de Justicia, la actividad de inspección técnica de vehículos no participaría del ejercicio del poder público en el sentido del artículo 51 TFUE, precepto que, con relación a la libertad de establecimiento, establece que “las disposiciones del presente capítulo no se aplicarán, en lo que respecta al Estado miembro interesado, a las actividades que, en dicho Estado, estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público (...)”. Entiende pues, el Tribunal de Justicia, que en la ITV no hay ejercicio de poder público, a pesar de que las entidades privadas tienen la potestad de inmovilizar el vehículo cuando, en el momento de la inspección, presentan defectos muy graves de seguridad. En definitiva, sostiene el Tribunal de Justicia que, a los efectos del artículo 51 TFUE, la potestad de inmovilizar el vehículo no lleva consigo poder alguno de coerción o de compulsión física y que, por lo tanto, no puede entenderse que participe, como tal, directa y específicamente del ejercicio del poder público [Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2015, *Grupo Itevelesa y otros*, asunto C-168/14, apartado 60].

Con todo, no puede perderse de vista que el Tribunal de Justicia realiza una interpretación restrictiva del artículo 51 TFUE con el objetivo de limitar lo menos posible la libertad de establecimiento. La interpretación que del poder público realiza el Tribunal de Justicia está muy acotada a la libertad de establecimiento y, seguramente, carece de virtualidad para definir el concepto de autoridad, que tiene un ámbito material más amplio.



En efecto, las entidades privadas que desempeñan las actividades de control, inspección y certificación ejercen una actividad decisoria que se impone al ciudadano. En la actuación del sujeto privado concurre, de un lado, una decisión unilateral y, de otro lado, la producción de unos efectos jurídicos obligatorios, dos notas características de la actividad de estas entidades privadas que revelan indudablemente el ejercicio de potestades administrativas<sup>885</sup>.

En definitiva, los sujetos privados que desempeñan las funciones de control, inspección y certificación ejercen una actividad jurídica que supone el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos o, lo que es lo mismo, el ejercicio de funciones públicas de autoridad<sup>886</sup>.

La conceptualización como ejercicio de autoridad de las funciones de control, inspección y certificación desempeñadas por los sujetos privados plantea, en principio, cierta problemática al haberse señalado con anterioridad que los sujetos privados únicamente pueden desarrollar tareas auxiliares o complementarias al ejercicio de autoridad, además de aquellas potestades administrativas que no supongan ejercicio de *imperium*.

Un concepto estricto de autoridad nos llevaría a sostener que los sujetos privados no pueden asumir las actividades de control, inspección y certificación en la medida en que, de una parte, estas actividades constituyen funciones públicas en sentido estricto, es decir, que comportan el ejercicio de autoridad inherente al poder público y, por otra parte, que la intervención de los sujetos privados en su desarrollo tiene carácter principal, esto es, no limitado a meras tareas auxiliares o complementarias. Esta posición choca con la realidad ya que, desde hace años, los sujetos privados realizan esta clase de funciones públicas. Ello nos conduce a buscar los argumentos que permitan conciliar la realidad de

---

<sup>885</sup> En este sentido, escribe MENÉNDEZ REXACH que lo característico de las potestades administrativas es que consisten en “la adopción de decisiones unilaterales que producen efectos jurídicos con arreglo al Derecho administrativo” [MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “La aplicación de la Ley 30/1992...”, *op. cit.*, p. 18].

<sup>886</sup> CANALS AMETLLER, Dolors, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación...*, *op. cit.*, p. 283. Igualmente, de la misma autora, “Las entidades colaboradoras de las Administraciones públicas catalanas: rasgos definitorios, actuación y régimen de intervención administrativa”, en TORNOS MAS, Joaquín (Coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012, p. 605.

los hechos con la prohibición de que los sujetos privados ejerzan aquellas actividades que impliquen autoridad<sup>887</sup>.

En este sentido, puede sostenerse que, pese que a las actividades de control, inspección y certificación son funciones públicas, no pertenecen al núcleo central, principal o esencial de las actividades intrínsecas del Estado cuyo ejercicio sí que corresponde, en todo caso, a la Administración<sup>888</sup>.

En efecto, estas actividades son funciones públicas en sentido estricto, esto es, funciones que implican el ejercicio de autoridad y que derivan de la soberanía o *imperium* del Estado<sup>889</sup>. Sin embargo, pese a que son funciones soberanas, se encontrarían en un segundo plano, de tal modo que no forman parte del núcleo duro de la esencia del Estado, es decir, de aquellas funciones tan inherentes a la organización administrativa que serían inexplorables por los particulares.

De esta forma, puede salvarse la aparente contradicción antes indicada pudiendo sostenerse que los sujetos privados no pueden sustituir a la Administración en aquellas actividades que, además de suponer el ejercicio de autoridad, son esenciales e irrenunciables al justificar la existencia misma del Estado. Dicho de otro modo, los sujetos privados pueden ejercer funciones que impliquen ejercicio de autoridad siempre que no afecten a esas funciones cuyo ejercicio es irrenunciable por la Administración<sup>890</sup>. Las

---

<sup>887</sup> Como escribe NIETO GARCÍA, cuando se produce una discordancia entre la realidad y el sistema jurídico tradicional pueden adoptarse actitudes muy distintas: “unos se aferran al esquema y, considerando que las normas jurídicas sólo operan en el mundo del deber ser y no del ser, sostienen que el Derecho no tiene que rendir cuentas a la realidad y que, por tanto, en caso de distonía, ¡peor para la realidad! Otros (...) consideran que el sistema es sustancialmente correcto y que las discordancias son meras anomalías de funcionamiento, que entre todos debemos corregir. Y otros, en fin –entre los que yo me encuentro–, consideramos que si el sistema choca con la realidad es aquél quien se rompe y que nuestro deber de juristas es el de constatarlo, tirar afuera los restos inútiles e ir formando otro que sea capaz de superar durante algún tiempo la gran prueba de la vida” [NIETO GARCÍA, Alejandro; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *El Derecho y el revés: diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 251].

<sup>888</sup> De esta opinión, BLANQUER CRIADO, David, *La inspección...*, *op. cit.*, p. 960.

<sup>889</sup> En este sentido, GARDINI, Gianluca, “Externalización de funciones administrativas y ejercicio de funciones públicas por privados. La experiencia italiana”, en GALÁN GALÁN, Alfredo; PRIETO ROMERO, Cayetano (Coords.), *El ejercicio de funciones públicas...*, *op. cit.*, p. 432.

<sup>890</sup> En este sentido, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 2/06, de 24 de marzo de 2006, señala como ejemplos “de materias vetadas a la contratación, la potestad sancionadora, la defensa nacional, la seguridad ciudadana, y el sistema penitenciario en su núcleo fundamental (...)”. Este informe detalla algunas de las materias cuyo ejercicio está prohibido a los sujetos privados, en un sentido similar a lo establecido en la Comunicación de la Comisión Europea 88/C/72/02, antes citada, que recogía como funciones específicas del Estado, las fuerzas armadas, la policía y las otras fuerzas de orden público, la magistratura, la administración fiscal y la diplomacia”.

actividades que, por su especial conexión con la soberanía, no cabe su externalización, se identifican con aquellas funciones públicas que constituyen la reserva constitucional de la Administración<sup>891</sup>.

En este sentido, consideramos que las funciones de control, inspección y certificación suponen ejercicio de autoridad, pero no se encontrarían entre las funciones reservadas constitucionalmente a la Administración, por lo que pueden, como así ocurre en la práctica, ser desempeñadas por entidades privadas.

Así las cosas, el artículo 4 LTE, con relación al ejercicio de potestades administrativas, extiende su ámbito de aplicación a aquellos sujetos privados que ejercen funciones públicas en un sentido estricto, especialmente, a las entidades colaboradoras de la Administración que ejercen funciones de control, inspección y certificación.

Por otra parte, las entidades privadas que ejercen estas funciones públicas también se encuentran sometidas al deber de suministrar información que, de forma similar a la LTE, prevén las normas autonómicas. De hecho, la redacción de algunas leyes autonómicas es más relevadora o expresiva, al establecer que están sujetas al deber de suministro de información a la Administración quienes ejerzan “funciones públicas o potestades administrativas”<sup>892</sup>, “funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas”<sup>893</sup> o, finalmente, quienes “actúen como agentes colaboradores”<sup>894</sup>.

---

<sup>891</sup> En este sentido, TRONCOSO REIGADA, Antonio, “Dogmática administrativa y Derecho constitucional: el caso del servicio público”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 19, 1999, p. 101.

<sup>892</sup> Por ejemplo, artículo 7.1 LT de Murcia que establece que “las personas físicas y jurídicas distintas de las señaladas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan funciones públicas o potestades administrativas estarán obligadas a suministrar (...)”.

<sup>893</sup> Así, el artículo 4.1 LT de Andalucía dispone que “las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en el artículo anterior que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración (...)”. En el mismo sentido, artículo 3.5 LT de Valencia.

<sup>894</sup> En este sentido, señala el artículo 4.1 LT de Madrid que “las personas físicas y jurídicas distintas de las de los artículos anteriores, que presten servicios públicos, ejerzan potestades administrativas o actúen como agentes colaboradores estarán obligadas a suministrar a la Administración (...)”.

### 1.3 Contratistas del sector público

#### 1.3.1 *La sujeción de los contratistas al deber de suministrar información*

El inciso final del artículo 4 LTE extiende la obligación de proporcionar información a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.

La mención expresa a los contratistas que recoge el artículo 4 LTE es acertada en la medida en que la prestación de servicios públicos y el ejercicio de potestades administrativas no colman todas las opciones de participación de los sujetos privados en el desempeño de las tareas públicas. Dicho de otro modo, no todos los contratistas del sector público ejercen potestades administrativas o prestan servicios públicos.

De esta forma, el deber de proporcionar información no alcanza únicamente a los sujetos privados que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que también se extiende, de manera más general, a cualquier contratista de la Administración, con independencia del tipo contractual que de que se trate.

El artículo 4 LTE, con este inciso final que extiende la transparencia a los contratistas, diferencia, por una parte, a los sujetos privados que prestan servicios públicos y ejercen potestades administrativas y, por otra parte, de forma más genérica, a los contratistas de la Administración. Esta distinción tiene cierto sentido al diferenciar a los sujetos privados en función del grado de participación en el desempeño de tareas públicas. Así, en la prestación de servicios públicos y en el ejercicio de potestades administrativas, los sujetos privados ejercen una tarea pública *en lugar de la Administración*. Tienen, por lo tanto, una relación directa con la ciudadanía al sustituir a la Administración en el marco del servicio público que prestan o en la función pública que ejercen.

Sin embargo, al margen de la prestación de servicios públicos y del desarrollo de funciones públicas, los sujetos privados también pueden colaborar internamente con la Administración aportando bienes y servicios complementarios o auxiliares al desempeño de las tareas públicas<sup>895</sup>.

---

<sup>895</sup> Sobre esta cuestión LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía, “Funciones públicas ejercidas por particulares: el caso del operador del sistema eléctrico según la Ley 54/1997”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 75, 2009, p. 143.

En estos casos, es la Administración la que ejerce directamente las tareas públicas, de modo que el sujeto privado se limita a aportar a la Administración determinados bienes y servicios auxiliares. La actividad de los actores privados se ciñe, por lo tanto, a una labor de asistencia a la Administración con bienes y servicios de apoyo que permiten al poder público la realización de sus funciones. Es a este grupo de sujetos privados al que se dirige el artículo 4 LTE *in fine* cuando extiende la obligación de suministrar información a los adjudicatarios de contratos del sector público.

El diferente grado de participación de los sujetos privados en el desempeño de tareas públicas también ha tenido reflejo en la legislación de contratos públicos. Así, tradicionalmente, el contrato de servicios se ha configurado como un negocio jurídico en virtud del cual una empresa privada presta un servicio a la Administración<sup>896</sup>. Este contrato tenía un carácter instrumental en la medida en que pretendía cubrir las carencias tanto de carácter personal como material que impedían a la Administración llevar a cabo sus actividades<sup>897</sup>. En este contrato, es la Administración la que recibe los servicios que presta el contratista. El sujeto privado no tiene una interacción directa con los ciudadanos. Ello no obsta, como resulta obvio, que los servicios que el contratista presta a la Administración repercutan, de algún modo también, en los servicios que reciben los ciudadanos. Pero, aun así, en el contrato de servicios, los ciudadanos no son los destinatarios directos de una prestación que, en efecto, se dirige a la Administración<sup>898</sup>.

En cambio, en virtud de la concesión de servicios públicos, la Administración encomienda al sujeto privado la gestión de un servicio público, lo que da lugar a una relación trilateral entre la Administración, el concesionario y el usuario del servicio, frente a la relación bilateral Administración–contratista que caracteriza al contrato de servicios<sup>899</sup>.

---

<sup>896</sup> LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos...”, *op. cit.*, p. 64.

<sup>897</sup> En este sentido, MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “El contrato de servicios”, en GIMENO FELIÚ, José María (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de contratos del sector público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 1543 y 1545.

<sup>898</sup> LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos...”, *op. cit.*, p. 65.

<sup>899</sup> En este sentido, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco, “La delimitación de los contratos públicos de servicios y concesión de servicios”, en GIMENO FELIÚ, José María (Dir.), *Estudio sistemático...*, *op. cit.*, p.

Tradicionalmente, la distinción entre la concesión de servicios públicos y el contrato de servicios se sustentaba tanto en la naturaleza de la prestación como en los destinatarios a los que iba dirigida. Así, en la concesión de servicios, la actividad prestacional a gestionar por el sujeto privado constituía un servicio público, siendo sus destinatarios los ciudadanos<sup>900</sup>. En cambio, en el en el contrato de servicios, el receptor de las prestaciones era la propia Administración contratante<sup>901</sup>.

Sin embargo, la aprobación de la LCSP de 2017 ha establecido una nueva relación entre el contrato de servicios y la concesión de servicios. Ahora, la distinción entre ambos contratos ya no se sustenta en el carácter de servicio público de la prestación<sup>902</sup>, sino en la asunción o no del riesgo operacional<sup>903</sup>. Si lo asume el contratista, el contrato será de concesión de servicios, con independencia de que la actividad a realizar constituya un servicio público o un servicio de competencia de la Administración. Por el contrario, si el riesgo operacional es asumido por la Administración estaremos ante un contrato de servicios.

---

479. Igualmente, del mismo autor, *La nueva concesión de servicios: estudio del riesgo operacional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 92 y ss.

<sup>900</sup> Informe de la Junta de Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 27/02, de 23 de octubre de 2002, que resuelve una consulta sobre la calificación que debe darse un contrato que tiene por objeto la depuración de aguas residuales; Informe de la Junta de Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 26/07, de 5 de julio de 2007, sobre una cuestión análoga pero referida en este caso al contrato para la gestión de un tanatorio.

<sup>901</sup> Sobre esta cuestión, CARLÓN RUIZ, Matilde, “Nuevo y viejo en la concesión de servicio (público)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 202, 2019, p. 113; PINTOS SANTIAGO, Jaime, “Las diferencias entre el contrato de servicios y el contrato de concesión de servicios”, en MORENO MOLINA, José Antonio; PINTOS SANTIAGO, Jaime, *Los contratos administrativos y su aplicación: obras, suministros, servicios y concesiones de obras y servicios*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2018, pp. 238-241. Igualmente, la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón 1/2011, de 6 de abril, afirma que, hasta la regulación de la Ley de contratos del sector público de 2007, “se defendía que la diferencia entre los contratos de servicios y gestión de servicios públicos era el destinatario de la prestación”.

<sup>902</sup> Como escribe TORNOS “hemos movido totalmente el marco de referencia. De un contrato fundado en su objeto, la gestión indirecta de un servicio público, hemos pasado a la figura de la concesión basada en la explotación de un servicio asumiendo el riesgo operacional” [TORNOS MAS, Joaquín, “El contrato de concesión de servicios”, en GIMENO FELIÚ, José María (Dir.), *Estudio sistemático...*, op. cit. p. 1457].

<sup>903</sup> En este sentido, sostiene el Consejo de Estado que “la distinción entre el contrato de servicios y el de gestión de servicios públicos, basada en la naturaleza de la prestación, ha sido desplazada por una dicotomía entre el contrato de concesión de servicios y el de servicios fundada en la transferencia o no del riesgo operacional, con independencia de si el servicio sobre el que recae el pacto entre las partes tiene la consideración de servicio público” [Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público, de 10 de marzo de 2016, número de expediente 1116/2015].

De esta forma, la prestación de un servicio público por el sujeto privado puede llevarse a cabo a través de un contrato de servicios o de concesión de servicios, en función de la asunción o no del riesgo operacional por el empresario privado. Con la finalidad de que todo lo relativo al régimen de la prestación del servicio sea similar, independientemente de que se haya optado por una u otra fórmula contractual, la LCSP ha previsto una serie de reglas especiales que deben cumplir los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía<sup>904</sup>.

La inclusión de los contratistas del sector público en el inciso final del artículo 4 LTE pretende evitar que escapen a la transparencia los sujetos privados que prestan servicios a la Administración que no puedan incluirse en la categoría de servicio público, aunque, evidentemente, alcanza también al resto de contratos como, por ejemplo, los de obra y de suministro. Se trata, pues, de aquellos sujetos privados que reciben fondos públicos en contraprestación a los bienes y servicios que prestan o suministran a la Administración.

En definitiva, están sujetos al deber de suministrar información los sujetos privados que celebran contratos con el sector público, con independencia de la actividad que desarrollen, que puede ser, por ejemplo, la ejecución de una obra o la prestación de todo tipo de servicios a la Administración, como la gestión de residuos sólidos urbanos y la limpieza y riego de la vía pública<sup>905</sup>; la limpieza de edificios, locales y dependencias públicas<sup>906</sup> o la venta de entradas para eventos públicos<sup>907</sup>.

---

<sup>904</sup> Artículo 312 LCSP. El preámbulo de la LCSP sostiene que el artículo 312 recoge “las normas específicas del antiguo contrato de gestión de servicios públicos relativas al régimen sustantivo del servicio público que se contrata y que en la nueva regulación son comunes tanto al contrato de concesión de servicios cuando estos son servicios públicos, lo que será el caso más general, como al contrato de servicios, cuando se refiera a un servicio público que presta directamente el empresario al usuario del servicio”. Al final, lo que se trata es evitar que a una misma prestación material le corresponda diferentes regímenes jurídicos. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la doctrina, “esta loable finalidad no se cumple correctamente, pues existen diferencias, algunas de ellas con trascendencia práctica” [MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “El contrato de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía como modalidad de gestión indirecta de servicios públicos”, *Revista de Administración Pública*, número 212, 2020, pp. 394 y ss]. Entre estas diferencias se encuentra la relativa a los distintos poderes que tienen concesionario y contratista a la hora de cuidar el buen orden del servicio, a la que ya se ha hecho referencia con anterioridad [FORTES MARTÍN, Antonio, “El (nuevo) contrato de servicios que conlleve prestaciones directas a favor de la ciudadanía ¿consolidación o disrupción del contrato de servicio público..., *op. cit.*, p. 34].

<sup>905</sup> Resolución GAIP 142/2016, de 28 de septiembre de 2016.

<sup>906</sup> Resolución GAIP 406/2017, de 19 de diciembre de 2017; Resolución GAIP 142/2016, de 28 de septiembre de 2016.

<sup>907</sup> Resolución GAIP 316/2018, de 8 de noviembre de 2018, confirmada por la STJS de Cataluña [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso ordinario núm. 347/2018 (Ponente: Pedro Luis GARCÍA MUÑOZ)].

### **1.3.2 La cláusula “en los términos previstos en el respectivo contrato”**

El artículo 4 LTE extiende el deber de suministrar información a los adjudicatarios de contratos del sector público “en los términos previstos en el respectivo contrato”. Esta cláusula –prevista únicamente para los contratistas que no prestan servicios públicos ni ejercen potestades administrativas– parece condicionar el cumplimiento de este deber de suministrar información a los términos estipulados en el contrato. Así, parece que el contrato podría modular, reducir o incluso dejar sin efecto las obligaciones de transparencia del contratista que prevé la LTE. Por estas razones, el Consejo de Estado recomendó su modificación<sup>908</sup>, que no fue atendida, siendo esta cláusula criticada también por la doctrina<sup>909</sup>.

El otro problema que plantea esta cláusula final del artículo 4 LTE es qué ocurre cuando el contrato no contiene previsiones expresas sobre este deber de suministro de información por parte de los contratistas. Presumiblemente, la posición del contratista será aferrarse a los pliegos del contrato y, ante una ausencia de regulación del suministro de información, considerar que está exento de este deber.

Sin embargo, esta posición es totalmente contraria a la propia filosofía del artículo 4 LTE, que tiene como finalidad, precisamente, evitar que la mera externalización o privatización de tareas públicas suponga una imposibilidad de acceder a una información que por su naturaleza tiene carácter público.

En realidad, lo razonable es pensar que la remisión a los términos del contrato lo que pretende es concretar, en función del objeto contractual, las informaciones que deberán

---

<sup>908</sup> El Consejo de Estado se mostró crítico con esta remisión al contrato al afirmar que “una previsión de estas características permitiría dejar a la voluntad de las partes la regulación concreta de esta obligación, pudiendo quedar desplazadas las previsiones contenidas en el anteproyecto y, con ello, modificarse por vía contractual los deberes de publicidad activa que la Ley impone. En consecuencia, se estima que sería más conforme con el espíritu de la norma disponer que la obligación prevista en este apartado «se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el artículo 6 de esta Ley y de conformidad con lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público» [ Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de 19 de julio de 2012, número de expediente 707/2012].

<sup>909</sup> La generalidad de la doctrina se ha mostrado crítica con esta remisión al contrato que realiza el artículo 4 LTE. En este sentido, GUICHOT, Emilio, “El proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación...”, *op. cit.*, p. 105; GUICHOT, Emilio, “Derecho de acceso a la información pública...”, *op. cit.*, p. 507; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía...”, *op. cit.*, p. 51; MESEGUER YEBRA, Joaquín, “El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, número 33, 2014, p. 9.



suministrarse y no tanto abrir una puerta a que se impida facilitar la información. Así, puede entenderse que, pese a la ausencia de una cláusula contractual que desarrolle el deber de suministrar información, de la intencionalidad de la LTE se infiere que la norma permite que pueda accederse a la información obtenida o generada en la ejecución de los contratos firmados con la Administración<sup>910</sup>. De hecho, esta posición es la que siguen algunas normas autonómicas que aseveran el carácter obligatorio del deber del contratista de suministrar información<sup>911</sup>.

En definitiva, debemos entender que los contratistas de la Administración están sujetos al deber de suministrar información del artículo 4 LTE, aunque los pliegos del contrato no especifiquen ni regulen esta obligación<sup>912</sup>, pues su ausencia no puede considerarse, en

---

<sup>910</sup> Resolución CTBG territorial 193/2016, de 27 de diciembre de 2016; Resolución CTBG 377/2016, de 15 de noviembre de 2016. En un sentido similar, Resolución CT de Aragón 21/2017, de 18 de septiembre de 2017; Resolución GAIP 316/2018, de 8 de noviembre de 2018, entre otras.

No obstante, encontramos alguna Resolución que resuelve sobre el acceso a una información que obra en poder de un contratista atendiendo a si los términos del contrato entre la Administración y el sujeto privado prevén la obligación de facilitar la información solicitada. Es el caso, por ejemplo, de la Resolución CT de Valencia 146/2020, de 6 de noviembre de 2020. Esta Resolución tiene su origen en una solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Alicante en virtud de la cual se solicitaba, entre otras informaciones, el acceso al registro de todas y cada una de las actuaciones realizadas por un contratista del municipio. La citada Resolución considera, con relación a esta petición, que la información solicitada era imprecisa y que, por lo tanto, la solicitud tenía un carácter abusivo y debía por ello ser inadmitida [ex artículo 18.1.e) LTE, norma a la que remite la LT de Valencia]. Más allá de esta consideración, lo que nos interesa especialmente es que la Resolución, además de calificar la solicitud como abusiva, argumenta como motivo para no facilitar la información solicitada que “*visto el pliego de prescripciones técnicas que rigió la contratación de la empresa citada, no figura entre las obligaciones del contratista la de facilitar al Ayuntamiento este registro*” (cursivas nuestras).

<sup>911</sup> El artículo 6.1.a) LT de Castilla-La Mancha especifica que la obligación de suministrar información “deberá hacerse constar expresamente en el respectivo contrato”. En esta misma línea de recalcar el carácter obligatorio del deber de suministrar información, los artículos 4.2 LT de Andalucía y 9.1 LT de Aragón disponen que “a estos efectos los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento equivalente especificarán dicha obligación”. Por otra parte, la LT de Galicia extiende el deber de suministrar información a “todas las personas físicas o jurídicas adjudicatarias de contratos”, sin incluir ninguna cláusula que remita su cumplimiento al contrato [artículo 4.2.a) LT de Galicia], añadiendo posteriormente que “(...) la documentación contractual o los negocios jurídicos que instrumenten la prestación de los servicios públicos o el ejercicio de potestades públicas, recogerán expresamente esta obligación de suministro de información y las consecuencias de su incumplimiento” [artículo 4.3 LT de Galicia]. Parece que el propósito de la ley gallega es, al igual que las otras normas autonómicas, subrayar el carácter obligatorio de este deber que pesa sobre los contratistas. Sin embargo, la literalidad del precepto resulta confusa por cuanto se refiere únicamente a los sujetos privados que prestan servicios públicos y ejercen potestades administrativas, sin incluir, por lo tanto, a la generalidad de los contratistas que, como se sabe, no necesariamente han de prestar servicios públicos o ejercer funciones públicas. Pero como decimos, parece que la idea del artículo 4.3 LT de Galicia es, precisamente, *corregir* lo dispuesto en la LTE y evitar que el contrato pueda diluir las obligaciones de transparencia de los sujetos privados que contratan con la Administración.

<sup>912</sup> En este sentido, el proyecto de reglamento de desarrollo de la LTE establece que “la falta de concreción de los extremos señalados en el concierto, contrato o instrumento correspondiente no eximirá de la obligación de suministrar la información que fuera necesaria para un correcto cumplimiento de las

ningún caso, como una exoneración del cumplimiento de las obligaciones previstas por la LTE<sup>913</sup>.

## 2. EL DEBER DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN

El artículo 4 LTE impone a los sujetos privados un deber especial de colaboración con la Administración en aquellos casos en que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público.

Esta obligación que pesa sobre los actores privados que participan en el desarrollo de tareas públicas consiste en suministrar toda aquella información que obra en su poder referida a la actividad pública que desempeñan y que la Administración necesita para cumplir con sus obligaciones de transparencia.

De lo expuesto, podemos extraer dos ideas principales –referidas al ámbito subjetivo y objetivo del deber de suministrar información– que posteriormente veremos con mayor detenimiento.

Con relación al ámbito subjetivo, la primera idea que debe tenerse presente es que la LTE somete al deber de suministrar información a los sujetos privados que participan en el ejercicio de tareas públicas, es decir, cuando presten servicios públicos, ejerzan potestades administrativas, o celebren contratos con la Administración. Fuera de estos supuestos, los sujetos privados no están sometidos a la LTE<sup>914</sup>, con independencia de que

---

obligaciones previstas en la LTE”, artículo 4.2 del borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (versión del 6 de febrero de 2018).

<sup>913</sup> Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 9, de 4 de octubre de 2019, procedimiento ordinario núm. 51/2018 (Ponente: Eva María ALFAGEME ALMENA), FJ 4. Esta sentencia somete a revisión jurisdiccional la Resolución CTBG territorial 168/2018, de 10 de octubre de 2018, que confirma. El CTBG en la citada resolución, desestimaba la pretensión de la concesionaria que se oponía a suministrar al Ayuntamiento de Madrid la información que le había requerido relativa a la afluencia, tasa de ocupación y de recaudación de los dos aparcamientos que gestiona mediante concesión. La concesionaria basaba su oposición a la entrega de la información, entre otras alegaciones, en que el contrato de concesión no contemplaba la obligación de suministrar la información requerida por el Ayuntamiento.

<sup>914</sup> Como norma general, los sujetos privados permanecen ajenos a la transparencia. La sujeción de las entidades privadas a la LTE deriva de la percepción de fondos públicos o de su participación en el desempeño de tareas públicas. En el primero de los supuestos, están sometidos a las reglas de publicidad activa cuando los recursos públicos recibidos superen los umbrales económicos que determina la propia LTE. En el segundo de los casos, los sujetos privados están sometidos al deber de suministrar información. Por ello, cuando los sujetos privados no ejercen tareas públicas ni perciben fondos públicos permanecen al margen del control público que permite la LTE como así ocurre, por ejemplo, con una asociación privada

ejerzan actividades que indirecta o potencialmente puedan tener una conexión remota con el ejercicio de una tarea pública<sup>915</sup>.

Con relación al ámbito objetivo, la segunda idea que se deduce del artículo 4 LTE es que la información que los sujetos privados están obligados a suministrar es aquella que tiene una conexión directa con su faceta pública, esto es, aquella información derivada del servicio público que prestan, de las potestades administrativas que ejercen, o de la actividad o servicio que brindan a la Administración. Por lo tanto, la LTE no obliga a estos sujetos privados a un suministro total de información. Lo contrario implicaría el acceso a una información que, por no estar afectada a las tareas públicas que ejerce el sujeto privado, es privada y, por ello, debe permanecer ajena al escrutinio público. Veámoslo con mayor detenimiento.

## 2.1 Naturaleza

A primera vista, las entidades privadas que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público no forman parte, *stricto sensu*, del ámbito de aplicación de la LTE<sup>916</sup>: la norma los enumera fuera de su artículo 2, que detalla las entidades públicas y privadas sometidas a la norma y, además, la LTE no impone a estas entidades privadas obligaciones directas para con la ciudadanía.

---

de carácter cultural [Resolución GAIP 743/2019, de 26 de noviembre de 2019], o con una organización de productores pesqueros [Resolución CTPD de Andalucía 78/2018, de 14 de marzo de 2018].

<sup>915</sup> Así, por ejemplo, no se encuentra sujeta al deber de suministrar información a la Administración una asociación de madres y padres de alumnos de un centro docente público [Resolución CT de Castilla y León 148/2019, de 11 de octubre de 2019].

<sup>916</sup> Los actores privados que ejercen funciones públicas tampoco se encuentran sujetos a la LPAC, aspecto que ha sido criticado por la doctrina. En este sentido, escribe MIR que “en cuanto a las partes del procedimiento administrativo, debería ampliarse el ámbito de aplicación de la ley y sujetar también a la misma a los particulares que ejercen funciones públicas (...). El artículo 2.2.b) de la Ley 39/2015 ha acertado a ampliar el ámbito de aplicación subjetiva de la ley a todos los entes del sector público que ejerzan potestades administrativas (incluyéndose, así, a los que posean una forma de personificación de Derecho privado), pero existen argumentos de peso para seguir el ejemplo de otras experiencias de Derecho comparado y someter también a los principios básicos de procedimiento administrativo a *los particulares que ejercen funciones públicas (...)*” [MIR PUIGPELAT, Oriol, “Veinte años no es nada: la oportunidad perdida con la nueva Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común”, en TORNOS MAS, Joaquín (Coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen del sector público*, Atelier, Barcelona, 2017, p. 52].

En efecto, la ubicación del artículo 4 LTE tras el artículo 2 LTE –que lleva por rúbrica “ámbito de subjetivo de aplicación”– y del artículo 3 LTE –“otros sujetos obligados”– parecería confirmar esta idea. De hecho, el propio CTBG sostiene que los sujetos enumerados en el artículo 4 LTE no están sujetos a la LTE<sup>917</sup>. Creemos, no obstante, que es necesario hacer algunas matizaciones.

Desde luego, resulta claro que el artículo 4 LTE se encuentra fuera del artículo 2 LTE, que recoge el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, y que sobre los sujetos privados enumerados en este artículo 4 LTE no recaen obligaciones de transparencia de forma directa. Pero ello no quiere decir que la LTE no imponga una obligación de transparencia las entidades privadas: deben cumplir con el deber de suministrar información a la Administración. Están, pues, constreñidas al cumplimiento de un deber de transparencia que surge –precisamente– con la LTE. Por lo tanto, afirmar que las entidades puramente privadas enumeradas en el artículo 4 LTE no están sujetas a la LTE es un tanto excesivo. En nuestra opinión, resulta más acertado sostener que las entidades privadas que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público no son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información.

Así pues, la ausencia de consideración de las entidades privadas como sujetos directamente obligados por la LTE implica que, en principio, no soportan obligaciones de publicidad activa ni tampoco son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información<sup>918</sup>. Lo que la LTE impone a estas entidades es una obligación reforzada de colaboración con la Administración<sup>919</sup>.

En efecto, la falta de configuración de estos actores privados como sujetos obligados por la LTE, tiene como consecuencia inmediata que las solicitudes de información deben dirigirse, en todo caso, a la Administración o entidad pública a la que se encuentre

---

<sup>917</sup> A modo de ejemplo, en la Resolución CTBG territorial 193/2016, de 27 de diciembre de 2016, afirma el CTBG que “(...) teniendo en consideración que ASCAN, concesionario del servicio público, se trata de una entidad que no está sujeta a la LTAIBG [LTE] (...)”.

<sup>918</sup> Ello no obsta a que en la práctica algunas entidades privadas sujetas al deber de suministrar información también resulten obligadas por las reglas de publicidad activa. Pero, en tal caso, las obligaciones de publicidad activa que puedan tener derivarán de lo dispuesto en el artículo 3 LTE y no del artículo 4 LTE que recoge este deber de colaboración con la Administración. Como ya se indicó, los sujetos contemplados en los artículos 3 LTE y 4 LTE no son necesariamente excluyentes.

<sup>919</sup> En este sentido, Dictamen GAIP 4/2016, de 29 de junio de 2016; Acuerdo CRAIP de Baleares 56/2018, de 23 de octubre de 2019.

vinculada la entidad privada<sup>920</sup>. Esto es, los sujetos privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con la Administración, al no formar parte en sentido estricto del ámbito de aplicación de la LTE, no están obligadas a tramitar las solicitudes de información que, en su caso, pudieran presentar los ciudadanos ante estas entidades<sup>921</sup>. Así, la solicitud de información debe dirigirse siempre a la Administración, incluso en aquellos supuestos en los que, previsiblemente, estas entidades privadas puedan tener un acceso más inmediato a los datos o conocimientos en los que se fundamenta la petición de información.

En definitiva, la solicitud de información debe presentarse ante la Administración, que será la que tramitará el procedimiento y, en su caso, requerirá a la entidad privada la información que precise para cumplir con sus obligaciones de transparencia<sup>922</sup>.

La LTE configura el deber de suministrar información como una especie de derecho de acceso a la información de carácter indirecto. El artículo 17.1 LTE determina expresamente que en los casos en que la información que se pide se encuentre en posesión de los sujetos privados, la solicitud debe dirigirse a la Administración, organismo o entidad pública a la que se encuentran vinculados. Por lo tanto, no cabe al amparo de la LTE presentar solicitudes de información a los sujetos privados.

Se trata, en todo caso, de una opción del legislador, que podría haber incluido directamente a los actores privados que desarrollan tareas públicas dentro del conjunto de sujetos obligados directamente por la LTE. En este aspecto, la LTE se aparta del criterio seguido por el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos

---

<sup>920</sup> Dispone el artículo 17.1 LTE que “el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentren vinculadas”.

<sup>921</sup> Resolución CTBG territorial 575/2018, de 14 de enero de 2019; Resolución CT de Murcia 10/2016, de 4 de octubre de 2016; Resolución GAIP 621/2020, de 29 de octubre de 2020, entre otras.

<sup>922</sup> Crítico con este sistema se muestra BLANES CLIMENT que defiende que “sin perjuicio de informar a la Administración u organismo correspondiente, al encontrarnos ante la prestación de un servicio público de interés general, los concesionarios y las entidades privadas que los prestan deberían quedar sujetas a la LTAIP [LTE], teniendo la obligación de facilitar la información directamente al ciudadano” [BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 251].

públicos, que extiende su ámbito de aplicación a las personas físicas o jurídicas cuando actúan como una “autoridad administrativa”<sup>923</sup>.

De hecho, la configuración actual del deber de suministro de información podría considerarse –a primera vista– como un retroceso en comparación con la regulación actual de la transparencia de los sujetos privados en la legislación sobre la información ambiental<sup>924</sup>.

En efecto, de manera similar a la LTE, la antigua Ley sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente de 1995 imponía un deber de suministro de información a la Administración a aquellos empresarios individuales y sociales que gestionaban servicios públicos relacionados con el medio ambiente. De manera similar a lo que ocurre con la LTE, la solicitud de acceso a la información ambiental no se presentaba ante el empresario privado sino frente a la Administración a la que se encontraba vinculada<sup>925</sup>.

En cambio, la ley vigente que regula específicamente el acceso a la información ambiental considera a los sujetos privados que prestan servicios públicos o ejercen funciones públicas relacionadas con el medio ambiente como autoridades públicas<sup>926</sup>.

---

<sup>923</sup> Dispone el artículo 2.a) i).1 del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø, el 18 de junio de 2009, que “*for the purposes of this Convention: public authorities means: (...) natural or legal persons insofar as they exercise administrative authority*”). No obstante, debe tenerse en cuenta que, pese a que ya ha entrado en vigor, este Convenio todavía no ha sido firmado por España.

<sup>924</sup> En este sentido, FERNÁNDEZ RAMOS calificó como “decepcionante” que el proyecto de LTE [al igual que ocurre con la propia LTE] no declarase directamente a los sujetos privados que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas como sujetos directamente obligados por la norma [FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “El acceso a la información en el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno” *Revista aragonesa de Administración Pública*, número 14, 2013, p. 248].

<sup>925</sup> El artículo 2.2 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, ya derogada, disponía que “(...) los empresarios, individuales o sociales, que gestionen servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo cualquiera de las modalidades establecidas en la legislación de contratos de las Administraciones públicas, están obligados a facilitar la información relativa al medio ambiente que la Administración pública titular del servicio les solicite, a los efectos de que ésta pueda cumplir con las obligaciones determinadas en esta Ley”.

<sup>926</sup> En este sentido, dispone el artículo 2.4.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que “tendrán la condición de autoridad pública, a los solos efectos de lo previsto en los Títulos I y II de esta Ley, las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior”. Esta norma transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Así, a diferencia de la LTE, la Ley 27/2006 configura como sujetos pasivos del derecho de acceso a la información ambiental a las entidades privadas que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente como, por ejemplo, las entidades privadas encargadas del servicio de abastecimiento urbano de aguas o de la depuración y saneamiento de aguas residuales urbanas<sup>927</sup>.

La consideración como autoridades públicas determina que, respecto a la información ambiental, los sujetos privados responden directamente las peticiones de información que les dirijan los ciudadanos sin necesidad de que intervenga la Administración a la que se encuentran vinculadas. Las entidades privadas son, pues, sujetos obligados directamente por la norma y, por ello, les corresponde directamente resolver las solicitudes de información<sup>928</sup>.

Por el contrario, la LTE ha optado por limitar las obligaciones de transparencia de los sujetos privados a un deber de suministrar información a la Administración. Esta intermediación de la Administración en el acceso a la información en poder de estos sujetos privados se ha justificado por la doctrina en la dificultad de extender a las entidades privadas la sujeción al procedimiento administrativo previsto en la LTE<sup>929</sup>.

---

<sup>927</sup> EMBID IRUJO, Antonio, “Ciudadanos y usuarios: participación e información en el Derecho español de aguas. Historia, presente y futuro”, en EMBID IRUJO, Antonio (Coord.), *Ciudadanos y usuarios...*, op. cit., p. 58. En un sentido similar, sobre la consideración de los sujetos privados como autoridades públicas en el Convenio de Aarhus [EBBENSON, Jonas, “Public participation and privatisation in environmental matters: an assessment of the Aarhus convention”, *Erasmus Law Review*, volumen 4, 2011, p. 82].

<sup>928</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 224; CASADO CASADO, Lucía, “El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud”, en PIGRAU SOLER, Antoni (Dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 228; DE LA VARGA PASTOR, Aitana; FUENTES GASÓ, Josep Ramón, “Las autoridades públicas ante las nuevas obligaciones en materia de información ambiental. Especial referencia a la difusión ambiental”, en PIGRAU SOLER, Antoni (Dir.), *Acceso a la información, participación pública...* op. cit., p. 201; BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, “La incidencia de la nueva Ley de transparencia en materia ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 28, 2014, p. 125; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Información ambiental y transparencia pública”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 39, 2018, p. 38.

<sup>929</sup> En este sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso...*, op. cit., p. 153. En un sentido similar, MESEGUER YEBRA sostiene que el artículo 4 LTE pretende evitar los perjuicios que se ocasionarían a las entidades privadas si por ellas mismas y con sus propios medios tuvieran que hacer frente a las obligaciones de transparencia [MESEGUER YEBRA, Joaquín, *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya – Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Diputación de Granada, Barcelona – Granada, 2014, p. 67].

Sin embargo, no creemos que la LTE –en comparación con la ley de información ambiental– suponga un “paso atrás” en la transparencia de las entidades privadas que ejercen tareas públicas. Aunque conectados, los contextos son diferentes. No solo porque la ley de información ambiental debe cumplir con lo que dispone la Directiva que transpone –norma que a su vez recoge lo establecido en el Convenio de Aarhus<sup>930</sup>– sino también porque estamos ante dos derechos cuyos objetivos principales son diversos<sup>931</sup>.

El derecho de acceso que garantiza la LTE pretende controlar la acción de la Administración y lograr la rendición de cuentas de los responsables públicos. En cambio, la información ambiental no busca tanto el control de la Administración como la protección del medioambiente –que requiere de una mayor rapidez en la entrega de la información–. Bien es cierto que del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental también puede derivarse un control de la Administración, pero este no sería su propósito primordial que, en efecto, está dirigido a la protección del medioambiente<sup>932</sup>.

---

<sup>930</sup> Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. Fue ratificado por España el 15 de diciembre de 2004.

<sup>931</sup> Aunque excede de nuestro ámbito de estudio, esta cuestión se encuentra también relacionada con los recursos que pueden interponerse contra las denegaciones de acceso a la información ambiental. El CTBG sostiene que, de acuerdo con la disposición adicional segunda LTE, la existencia de un régimen específico de acceso a la información ambiental exige que, tanto la solicitud como los medios de impugnación frente a la respuesta que se proporcione, deban regirse por lo establecido en la Ley 27/2006, lo que lleva al órgano de garantía a inadmitir las reclamaciones presentadas frente a peticiones de acceso a la información de carácter ambiental, incluso, en aquellos supuestos en que la solicitud se ha efectuado al amparo de la LTE [Resolución CTBG 841/2020, de 4 de marzo de 2021; Resolución CTBG 838/2020, de 3 de marzo de 2021; Resolución CTBG 264/2018, de 10 de mayo de 2018; Resolución CTBG 178/2018, de 15 de junio de 2018 o Resolución CTBG 541/2017, de 14 de marzo de 2018, entre otras muchas]. Esta postura del CTBG es compartida por otras autoridades autonómicas de garantía, como el CTPD de Andalucía [Resolución CTPD de Andalucía 51/2016, de 5 de julio de 2016; Resolución CTPD de Andalucía 87/2016, de 7 de septiembre de 2016; Resolución CTPD de Andalucía 94/2016, de 28 de septiembre de 2016 o Resolución CTPD de Andalucía 150/2019, de 16 de mayo de 2019, entre otras]. Por el contrario, otros órganos de garantía, destacadamente la GAIP, admiten las reclamaciones que versan sobre la información ambiental con independencia de que en la solicitud se haya invocado la norma autonómica de transparencia o la ley de acceso a la información ambiental [Resolución GAIP 211/2017, de 27 de junio de 2017; Resolución GAIP 340/2019, de 6 de junio de 2019, entre otras], criterio que siguen la CT de Canarias [Resolución CT de Canarias 8/2017, de 20 de marzo de 2017] y la CT de Castilla y León [Resolución CT de Castilla y León 135/2020, de 19 de junio de 2020].

Sobre esta cuestión, ampliamente, GUICHOT, Emilio, “Regulaciones especiales”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso...*, *op. cit.*, pp. 772 y ss; CASADO CASADO, Lucía, “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 52, 2016, pp. 22 y ss.

<sup>932</sup> De esta opinión, TRIAS PRATS, que sostiene que el acceso a la información ambiental, aunque pueda actuar como mecanismo de control sobre la actividad de los poderes públicos, está orientado “por encima de todo” a la protección del medio ambiente [TRIAS PRATS, Bartomeu, “Veinticinco años de acceso a la información ambiental en Italia: de la Ley 349/1986 a la Directiva Inspire”, *Revista de Administración*



Por ello –como veremos más adelante– desde la perspectiva del control de la Administración, que es la finalidad perseguida por la LTE, tiene sentido que el sujeto pasivo del derecho de acceso sea la Administración, y no el sujeto privado cuya sumisión a la LTE tendría un carácter instrumental.

Por otra parte, desde la perspectiva del sujeto privado, el deber de suministrar información entraña, como mínimo, una cierta carga o estorbo al ejercicio de su actividad empresarial. Las entidades privadas están habituadas a actuar en un entorno de confidencialidad, de tal modo que, en la mayoría de los supuestos, intentarán eludir la entrega de la información. Estos reparos a facilitar información por las entidades privadas son comprensibles en la medida en que tratan de evitar que, a través del derecho de acceso, sus competidores obtengan una ventaja empresarial, máxime en aquellos supuestos en los que las entidades privadas también desarrollan sus actividades en el mercado.

Pero, incluso en aquellos casos en que la entidad privada no se oponga a la entrega de la información solicitada, al considerar que no afecta a sus derechos e intereses, deberá destinar unos recursos a una labor que, en principio, no le reporta beneficio alguno. Resulta evidente que para la entidad privada el suministro de información implica una carga que debe soportar. Sin embargo, el sujeto privado debe ser consciente de la filosofía que impregna la LTE, asumiendo que la transparencia es inherente tanto a las tareas públicas como a los fondos públicos, de tal modo que su participación en cualquier actividad de carácter público acarrea indisolublemente cierto nivel de transparencia<sup>933</sup>.

No se trata, desde luego, de someter a las entidades privadas a las mismas obligaciones de transparencia que la Administración. Los sujetos privados, aunque participen en el desarrollo de tareas públicas, no mudan por ello su naturaleza privada<sup>934</sup>. Prestar servicios

---

*Pública*, número 188, 2012, p. 395]. En términos similares, CASADO CASADO, Lucía, “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 53, 2019, p. 228.

<sup>933</sup> En este sentido, afirma el CTBG que “(...) aquellas entidades que formalicen contratos con entidades públicas (...) han de asumir los estrictos controles y, en este caso, los niveles de transparencia, exigidos a la actuación de dichas entidades y, por lo tanto, a la gestión de los fondos públicos que las mismas realizan. Estas exigencias de transparencia han de ser respetadas, por lo tanto, por la entidad que realiza la contratación, pero también asumidas y respetadas por la entidad con la que se formaliza el contrato” [Resolución CTBG 442/2019, de 16 de septiembre de 2019, entre otras].

<sup>934</sup> Como ya sostuvo, hace años, ZANOBINI, “l’attribuzione dell’esercizio di funzione pubbliche, ed anche di veri poteri di sovranità, a soggetti giuridici privati non trasforma questi soggetti in soggetti di diritto pubblico” [ZANOBINI, Guido, “L’esercizio privato delle funzioni e l’organizzazione degli enti pubblici”, *Scritti vari di diritto pubblico*, Milán, Giuffrè, 1955, p. 96].

públicos, ejercer potestades administrativas o celebrar contratos con la Administración no los convierte en sujetos públicos y, por ello, sustancialmente transparentes. De hecho, como decíamos, estas entidades no tienen obligaciones de transparencia para con la ciudadanía, sino que éstas recaen directamente sobre la Administración<sup>935</sup>. La LTE impone a las entidades privadas un deber de suministrar información a la Administración, una especie de derecho de acceso a la información de carácter indirecto, en cuyo procedimiento podrán invocar los límites previstos en la LTE, como luego veremos.

Así las cosas, los concesionarios y los contratistas no son, en efecto, la Administración pública<sup>936</sup>, pero tampoco son cualquier sujeto privado<sup>937</sup>. La conexión de los sujetos privados con la actividad administrativa permite razonablemente exigirles un determinado nivel de transparencia que no se requiere a aquellas entidades privadas que se desenvuelven en un escenario empresarial puramente privado<sup>938</sup>.

Al final, el artículo 4 LTE tiene como propósito extender la transparencia a aquellos sujetos que, aunque son puramente privados, desarrollan tareas públicas y, por ello, tienen en su poder una serie de informaciones que tienen carácter público. Para que los ciudadanos puedan acceder la información pública en manos de estos sujetos privados, la LTE podía haber optado por incluirlos dentro de su ámbito subjetivo. Sin embargo, ha escogido una vía indirecta a través de la inclusión del deber de suministrar información. No obstante, una u otra vía pretenden lograr la misma finalidad: permitir que los

---

<sup>935</sup> Entre otras, Resolución CTPD de Andalucía 108/2018, de 6 de abril de 2018.

<sup>936</sup> Como escribe MIR “el contratista es un particular [...] que carece de *naturaleza* pública [...] y que sólo está unido a la Administración pública por un vínculo contractual puntual que deriva de la necesidad de la Administración de acudir a la colaboración privada para llevar a cabo determinadas actividades (...)” [MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Civitas, Madrid, 2000, p. 133].

<sup>937</sup> Resulta evidente que quienes prestan servicios públicos o ejercen funciones públicas, aunque tengan una naturaleza jurídico-privada, no son sujetos privados *ordinarios* en la medida en que actúan en lugar de la Administración como delegados suyos. Desde luego, no se trata de una idea nueva. Hace años, ya afirmaba GÈNY que “el individuo que contrata con la Administración no es un contratista ordinario [sino] un colaborador de la Administración” [GÈNY, Bernard, *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, Recueil Sirey, París, 1930, p. 15]. El concesionario no es, por tanto, un empresario corriente ya que “a su faceta mercantil se le une la administrativa y en la mutua inteligencia entre ambas está el éxito de la institución” [GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, “Aspectos de la Administración económica...”, *op. cit.*, p. 14]. En un sentido similar, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso...*, *op. cit.* p. 69; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 355.

<sup>938</sup> Sobre esta idea, ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “Regulación económica y modelo de Administración. La necesaria reforma institucional”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental...*, *op. cit.*, p. 54.

ciudadanos puedan acceder a una información pública con independencia de la naturaleza jurídica del sujeto que la tenga en su poder. Esto es, el artículo 4 LTE tiene como propósito eliminar la barrera que, para el acceso a la información, supone la naturaleza privada del concesionario o contratista.

## **2.2 Finalidades**

### ***2.2.1 Control social de las actividades administrativas externalizadas***

La exigencia del artículo 17.1 LTE referida a que las solicitudes de información deban necesariamente presentarse ante la Administración, y no ante la entidad privada que posea la información, resulta razonable en la medida en que es a la Administración a la que, en definitiva, se pretende controlar.

En efecto, la extensión de la transparencia a los sujetos privados a través de este deber de colaboración especial no tiene como propósito conocer las particularidades de la vida interna de estas entidades ni la información relevante sobre su actividad empresarial. Todo lo contrario. El establecimiento de este deber de suministrar información tiene como finalidad principal permitir que los ciudadanos puedan eficazmente controlar y fiscalizar la actuación de la Administración, incluso en aquellos casos en que los sujetos privados participan en el desarrollo de tareas públicas.

Se concibe, pues, el deber de suministrar información como un instrumento o medio necesario para que la Administración pueda cumplir con sus obligaciones de transparencia en aquellos casos en los que la información pública se encuentra en manos de las entidades privadas que ejercen la función pública o prestan el servicio público.

Así, como decíamos, el artículo 4 LTE, no pretende instaurar un control ciudadano directo sobre las empresas que contratan con la Administración. El objetivo que persigue la LTE es permitir que los ciudadanos puedan fiscalizar la actividad administrativa, lo que exigirá que, en determinados casos, la Administración deba requerir el suministro de información a las entidades privadas con las que se relaciona<sup>939</sup>.

---

<sup>939</sup> Los Consejos de transparencia también vienen a considerar que el deber de suministrar información constituye un medio o instrumento para que la Administración pueda cumplir sus obligaciones de

En el fondo, pese a que efectivamente se impone un cierto deber de transparencia a los sujetos privados, lo que subyace en el artículo 4 LTE es, sin duda, una idea de control de la Administración. El deber de suministrar información impide que la Administración deniegue el derecho de acceso, escudándose en que no dispone de la información solicitada cuando puede requerir los datos o conocimientos que necesite al sujeto privado que presta el servicio público o ejerce la potestad administrativa<sup>940</sup>.

En definitiva, el deber de suministrar información de los sujetos privados se configura como una obligación de carácter auxiliar o instrumental en la medida en que es necesaria para que otro sujeto, la Administración, pueda cumplir con su obligación de transparencia. De hecho, esta obligación del sujeto privado de suministrar información cobra realmente su sentido cuando la Administración como sujeto obligado necesita para cumplir con sus obligaciones de transparencia, ya sean de publicidad activa o de derecho de acceso a la información, de la colaboración del particular por encontrarse la información solicitada en su poder<sup>941</sup>.

La justificación de este deber de suministrar información resulta, por tanto, clara. El artículo 4 LTE trata de impedir que la participación de los sujetos privados en la realización de tareas públicas minimice el control ciudadano sobre unas actividades que son responsabilidad de la Administración. Dicho de otro modo, el deber de suministrar información procura que los ciudadanos mantengan el control sobre las actividades de titularidad de la Administración que se prestan o ejercen de manera inmediata por los actores privados. Para la transparencia, lo relevante es la presencia de actividades o servicios que son propios de la Administración o de otra entidad pública, aunque su gestión, prestación o ejercicio se haya externalizado. Al final, estas actividades o servicios, aunque gestionadas por actores privados no dejan de ser tareas públicas y, por ende, necesariamente transparentes<sup>942</sup>.

---

transparencia que es, en definitiva, la sometida a fiscalización. En este sentido, entre otras, Resolución GAIP 406/2017, de 19 de diciembre de 2017.

<sup>940</sup> En este sentido, Resolución CT de Aragón 21/2017, de 18 de septiembre de 2017, entre otras.

<sup>941</sup> Criterio Interpretativo CTBG 3/2019, de 20 de diciembre de 2019.

<sup>942</sup> En efecto, que determinadas tareas públicas se gestionen por un sujeto privado no implica que la Administración “no tenga la responsabilidad de asegurar y vigilar el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, en este caso en la atención a las solicitudes que un ciudadano le formula, pudiendo exigir al contratista toda la documentación e información necesaria a este fin” [Resolución CT de Aragón 14/2020, de 15 de junio de 2020; Resolución CT de Aragón 8/2021, de 15 de marzo de 2021].

Con el deber de suministrar información, la LTE pretende atenuar los riesgos que, para la efectividad del derecho de acceso, se derivan de la participación de los sujetos privados en el desarrollo de tareas públicas. Se trata de precaver que la mera externalización de actividades públicas suponga un sacrificio o un menor contenido del ámbito material del derecho de acceso a la información<sup>943</sup>.

De esta forma, la naturaleza jurídico-privada de la entidad gestora del servicio o de la función pública no obstaculiza el acceso a una información que es pública en atención a su conexión directa con la actividad pública que desempeñan, cuyo conocimiento por la ciudadanía es imprescindible para la efectividad del control social de la actuación administrativa.

En definitiva, el deber de suministrar información aspira a evitar la aparición y el mantenimiento de zonas opacas o de penumbra respecto de la información obrante en personas privadas que no están directamente constreñidas al cumplimiento de las principales obligaciones de transparencia<sup>944</sup>.

### ***2.2.2 Instrumento de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos***

Además de la finalidad tradicional del derecho de acceso como una herramienta que posibilita el control social de la Administración, la extensión de la transparencia a los sujetos privados que ejercen tareas públicas contribuye también a otros propósitos de interés público como es la de servir de instrumento para la defensa derechos de los ciudadanos.

---

<sup>943</sup> Resolución GAIP 316/2018, de 8 de noviembre de 2018. En este sentido, es especialmente reveladora la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 9, de 4 de octubre de 2019, procedimiento ordinario núm. 51/2018 (Ponente: Eva María ALFAGEME ALMENA) FJ 4, que afirma que “la modalidad de gestión de un servicio público no debe configurarse como un impedimento para el ejercicio del derecho de acceso a la información”. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de acceso a la información dirigida al Ayuntamiento de Madrid en virtud de la cual se solicitaban determinados datos de afluencia de vehículos, tasas de ocupación y recaudación de diferentes aparcamientos públicos de la ciudad de Madrid. El Ayuntamiento estimó la solicitud y requirió la información al concesionario que, aunque mostró su oposición a la concesión del acceso, remitió a la Administración local la información solicitada, planteado posteriormente la correspondiente reclamación ante el CTBG. El órgano de garantía de la transparencia desestimó la reclamación cuya impugnación nuevamente por la entidad mercantil dio lugar a la citada sentencia.

<sup>944</sup> Resolución CTPD de Andalucía 382/2018, de 4 de octubre de 2018; Resolución CTPD de Andalucía 350/2019, de 23 de diciembre de 2019, entre otras.

Los sujetos privados, cuando prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, gozan de facultades o poderes típicos de la Administración, lo que les sitúa en una cierta posición de supremacía respecto de los ciudadanos con los que se relacionan<sup>945</sup>. En este sentido, la LTE brinda a la ciudadanía la posibilidad de obtener información de la actividad pública que desempeña el sujeto privado, lo que, en cierta medida, contrarresta las posiciones asimétricas de poder y de información en las que se encuentran los ciudadanos y las entidades gestoras. El artículo 4 LTE propicia, por tanto, que el derecho de acceso cumpla una función equilibradora de posiciones fuertemente desiguales entre las entidades privadas y el ciudadano<sup>946</sup>.

La transparencia se torna de esta forma en un mecanismo especialmente útil para que los ciudadanos fiscalicen la correcta prestación del servicio público a cargo del sujeto privado que, en la realización de la tarea pública, está sometido a la tensión de dos fuerzas de distinto signo, de un lado, la maximización de los beneficios que persigue la entidad mercantil privada y, de otro, el mantenimiento de la calidad del servicio prestado.

Así, la sujeción de las entidades privadas a un cierto nivel de transparencia permite que los ciudadanos puedan controlar y fiscalizar la correcta prestación del servicio público o el ejercicio de la función pública encomendada al sujeto privado<sup>947</sup>. De este modo, el acceso por el ciudadano a la información en manos del gestor privado constituye un instrumento útil para la defensa de sus derechos e intereses frente al poder que acaparan los actores privados que desarrollan tareas públicas. Sin obviar que, pese a que el ciudadano ejerza el derecho de acceso con un objetivo particular, por ejemplo, al verse

---

<sup>945</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso...*, *op. cit.*, p. 69. Como escribe LANE “services providers are in a position of relative authority over individuals using their service” [LANE, Lottie, “Private providers of essential public services and de jure responsibility for human rights”, en HESSELMAN, Marlies; HALLO DE WOLF, Antenor; TOEBES, Brigit (Eds.), *Socio-economic human rights in essential public services provision*, Routledge, Nueva York, 2017, p. 139].

<sup>946</sup> Sobre esta cuestión, VITELLO, Giuseppe, “Diritto di accesso agli atti e società private: un difficile compromesso”, *Responsabilità Civile e Previdenza*, número 3, 2013, p. 922.

<sup>947</sup> Como escribe ARENA, el papel del ciudadano no consiste únicamente en ser el destinatario del servicio sino también en ser “juez de la calidad del servicio público recibido” [ARENA, Gregorio, “Proposte per una riforma delle pubblica amministrazione”, *Politica del diritto*, número 3, 1993, p. 506]. Sobre esta idea de la relevancia del acceso a la información como instrumento de control sobre el servicio público prestado por el sujeto privado [LICCIARDELLO, Sebastiano, “Informazione e servizi pubblici”, en MANGANARO, Francesco; ROMANO TASSONE, Antonio (Dirs.), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Giappichelli, Turín, 2005, p. 55; PIPERATA, Giuseppe, “La comunicazione nei servizi pubblici”, en ARENA, Gregorio (Ed.), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2004, pp. 179-180].

perjudicado por una decisión del sujeto privado, se pueda satisfacer un interés público al facilitar que la Administración acceda a determinados datos sobre la actividad pública externalizada.

En definitiva, el artículo 4 LTE permite que los ciudadanos puedan utilizar el derecho de acceso a la información como un instrumento para la defensa de sus derechos e intereses frente al poder que ostentan los actores privados que sustituyen a la Administración en el ejercicio de las tareas públicas que tienen encomendadas.

### ***2.2.3 Obtención de información por otras Administraciones públicas***

La utilización del derecho de acceso a la información por los ciudadanos no agota las virtualidades que posibilita el deber de suministrar información. Así, cualquier Administración puede utilizar el mecanismo del artículo 4 LTE para acceder a toda aquella información pública que se encuentra en poder del gestor privado.

El ejercicio del derecho de acceso a la información por una Administración puede plantear algunas dudas. Es evidente que la transparencia y, en particular, el derecho de acceso no está concebido originariamente como un medio para que la Administración obtenga información. Todo lo contrario. Precisamente, el sentido básico de la institución es amparar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de la Administración. Aun así, pese a su sentido primigenio, del articulado de la LTE<sup>948</sup> no cabe deducir que el acceso a la información sea un derecho exclusivo de las personas privadas.

A diferencia del artículo 37 LRJPAC, que se refería exclusivamente a los ciudadanos, la LTE reconoce el derecho de acceso a “todas las personas”, expresión amplia que permite

---

<sup>948</sup> El artículo 12 LTE establece que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública (...), sin excluir a las personas jurídico-públicas. Más expresiva es la LT de Navarra que, en su artículo 30.1, dispone que “cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que los representen, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, sin más limitaciones que las contempladas en esta ley foral”.

deducir que pueden ejercer este derecho toda clase de personas –físicas o jurídicas, públicas o privadas– y entre ellas, por lo tanto, la propia Administración<sup>949</sup>.

Cierto es que la Administración, en principio, no necesita acudir a la LTE para acceder a informaciones que obran en poder de otra Administración pública. El artículo 141.1.c) LRJSP<sup>950</sup> prevé, en el seno de las relaciones interadministrativas, un deber de colaboración específico en el intercambio de información, lo que –en teoría– evita que la Administración tenga que acudir al derecho de acceso.

Con todo, el deber de colaboración del artículo 141.1.c) LRJSP no desvirtúa la posibilidad que tiene la Administración de acudir a la LTE para acceder a las informaciones que necesite para el ejercicio de sus competencias, especialmente, cuando su conocimiento no haya sido posible a través de los instrumentos típicos de colaboración interadministrativa.

El CTBG ha confirmado esta interpretación, sosteniendo la posibilidad que tienen las Administraciones públicas de ejercer el derecho de acceso que garantiza la LTE<sup>951</sup>. Esta postura del CTBG ha sido seguida mayoritariamente por las autoridades autonómicas de garantía de la transparencia que, en varias de sus resoluciones, han afirmado que los

---

<sup>949</sup> La doctrina también ha sostenido que las entidades públicas pueden ejercer el derecho de acceso a la información [MIR PUIGPELAT, Oriol, *Transparencia y procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, p. 44; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Ámbito subjetivo y objetivo...”, *op. cit.*, p. 104; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso...*, *op. cit.*, p. 159].

<sup>950</sup> El artículo 141.1.c) LRJSP establece que “las Administraciones Públicas deberán: c) facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia”.

<sup>951</sup> En este sentido, sostiene la Resolución CTBG territorial 43/2016, de 4 de abril de 2016, que la LTE al abordar la titularidad del derecho de acceso emplea la expresión “todas las personas”, de tal modo que “el empleo de una noción tan amplia tiene como consecuencia que el ejercicio del derecho se predica de todo tipo de personas –físicas o jurídicas, públicas o privadas–”. Esta Resolución tiene su origen en una solicitud de información que el Ayuntamiento de Ocaña (Toledo) presentó ante el Consorcio Provincial de Extinción de Incendios y Salvamento. Esta posición del CTBG favorable a la utilización del derecho de acceso por las Administraciones públicas se confirma en la Resolución CTBG 88/2020, de 1 de junio de 2020, que afirma que “el derecho de acceso a la información regulado en la LTE puede ser ejercido, en palabras de su artículo 12, por *todas las personas* sin que, a nuestro juicio, la previsión de colaboración entre Administraciones regulada en los artículos 140 y siguientes de la Ley 40/2015 (...) desvirtúe la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información (...)”. Esta Resolución del CTBG tiene su origen una solicitud de información dirigida al Consejo Superior de Investigaciones Científicas en la que el solicitante era un Colegio Profesional.



Ayuntamientos pueden ejercer válidamente el derecho de acceso para acceder a las informaciones que obran en poder de otras Administraciones públicas<sup>952</sup>.

No obstante, aunque esta es la posición mayoritaria, encontramos algunos pronunciamientos de signo contrario que privan a las Administraciones públicas del ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>953</sup>.

Así, pese algunas vacilaciones, cabe concluir que las Administraciones públicas pueden ejercer el derecho de acceso a la información frente a otros sujetos obligados por la LTE, al igual que se reconoce en otros ordenamientos próximos a nuestro Derecho<sup>954</sup>, y como

---

<sup>952</sup> En este sentido, entre otras, Resolución GAIP 330/2018, de 15 de noviembre de 2018; Resolución GAIP 350/2017, de 20 de noviembre de 2017; Resolución GAIP 271/2017, de 9 de agosto de 2017; Acuerdo CT de Navarra 3/2018, de 21 de mayo de 2018, Resolución CT de Aragón 12/2021, de 17 de mayo de 2021.

<sup>953</sup> En este sentido, por ejemplo, la Resolución CT de Castilla y León 108/2017, de 16 de octubre de 2017, consideró que una petición de información presentada por una Administración municipal frente a otra Administración pública “no está sujeta a la legislación de transparencia, sino que debe ser resuelto en atención a los principios generales de las relaciones interadministrativas enumerados en el artículo 140.1 de la Ley 40/2015 (...)”. En un sentido similar, la STSJ del País Vasco de 20 de diciembre de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación núm. 723/2016 (Ponente: Luis Javier MURGOITIO ESTEFANÍA) FJ 2] sostuvo que la LTE “no está llamada a regir las relaciones informativas y de intercambio de datos entre Administraciones públicas en general, y locales en particular, sino que, en la senda del artículo 37 LRJPAC, legitima a «los ciudadanos» a los efectos de los derechos que en dicha legislación se reconocen (...)”. La controversia que da lugar a esta sentencia es la disputa por el enclave de San Antonio que mantenían los Ayuntamientos de Sukarrieta y Busturia, ambos pertenecientes a la provincia de Vizcaya.

<sup>954</sup> La posibilidad de que las Administraciones públicas ejerzan el derecho de acceso a la información no es una particularidad propia de nuestro Derecho, sino que otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno también reconocen a las Administraciones públicas el derecho de acceso a la información. Así ocurre en el Derecho italiano [GIANNINI, Daniele, *L'accesso ai documenti*, Giuffrè, Milán, 2013, p. 46] o en el Derecho portugués [como afirma la Resolución CADA de Portugal 23/2004, de 28 de enero de 2004 (*Instituto Superior de Engenharia de Coimbra*) o la Resolución CADA de Portugal 195/2006, de 4 de octubre de 2006 (*Presidente da Assembleia Municipal de Vila do Bispo*), reconocimiento del derecho de acceso en favor de las entidades públicas que es criticado por algunos autores, entre ellos, por GONÇALVES, José Renato, *Acesso à informação das entidades públicas*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 18-19 y 163 y ss)].

En cambio, en el Derecho francés, la *Commission d'accès aux documents administratifs* sostiene que, con carácter general, la LT de Francia “garantiza en beneficio de los ciudadanos únicamente el derecho de acceso a los documentos administrativos” pero “no tiene por objeto regular la transmisión de documentos entre las «autoridades administrativas» mencionadas en el artículo 1 de esta ley (...)” [Resoluciones CADA de Francia de 26 de mayo de 2005 (*Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes*) y de 6 de octubre de 2011 (*Recteur de l'académie de Bordeaux*)], aunque admite una excepción en el caso particular de las informaciones referidas al medio ambiente –derivada de la necesidad de cumplir con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE– en el que sí que se reconoce este derecho a las Administraciones públicas [Resolución CADA de Francia de 7 de junio de 2012 (*Mairie de Vicdessos*), entre otras].

establecen expresamente alguna norma autonómica<sup>955</sup> y varias Ordenanzas de transparencia<sup>956</sup>.

El acceso a esta información por la propia Administración cumple diversos propósitos públicos, entre ellos, de forma significativa, permite que la Administración pueda valorar la oportunidad o acierto de la externalización e, incluso, disponer de los datos relevantes para evaluar una eventual recuperación de la gestión directa del concreto servicio público o de la función pública encomendada<sup>957</sup>.

### ***2.3.3 Obtención de información por la Administración a la que se encuentra vinculada***

El deber de suministrar información del artículo 4 LTE, además de las finalidades señaladas, refuerza las peticiones de información que al sujeto privado le pueda dirigir la Administración a la que se encuentra vinculado. Estas peticiones de información pueden tener como origen una solicitud de información que un particular ha presentado ante la

---

<sup>955</sup> Artículo 30.1 LT de Navarra.

<sup>956</sup> Algunas Ordenanzas de transparencia reconocen expresamente que las Administraciones públicas pueden ejercer el derecho de acceso a la información. Así, por ejemplo, el artículo 4.2 de la Ordenanza de transparencia, acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento de León de 17 de mayo de 2016 – que reproduce el artículo 4.2 de la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización, aprobada por la Federación Española de Municipios y Provincias– establece que “cualquier persona, física o jurídica, *pública o privada*, podrá ejercer los derechos contemplados en esta Ordenanza, sin que quepa exigir para ello requisitos tales como la posesión de una nacionalidad, ciudadanía, vecindad o residencia determinada” (cursivas nuestras). En similares términos se pronuncian, entre otras normas, el artículo 4.1 del Reglamento de transparencia y acceso a la información pública de la Ciudad Autónoma de Melilla de 14 de julio de 2016; el artículo 2.4 de la Ordenanza de transparencia y buen gobierno del Ayuntamiento de Granada de 8 de agosto de 2016 o el artículo 41.1 del Reglamento de transparencia, acceso a la información y reutilización del Cabildo Insular de Tenerife de 30 de abril de 2021.

<sup>957</sup> La utilización del derecho de acceso para este propósito resulta especialmente relevante dado que, en la actualidad, existe una tendencia que aboga por remunicipalizar o reinternalizar la gestión de los servicios públicos locales. Sobre esta cuestión, entre otros trabajos, TORNOS MAS, Joaquín, “La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, *Cuadernos de Derecho Local*, número 43, 2017; GIMENO FELIÚ, José María, “La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo”, *Cuadernos de derecho local*, número 43, 2017; LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía, “¿«Remunicipalizar el agua»? Delimitación jurídica y algunas reflexiones ante el valor económico, medioambiental y social del agua”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 317, 2017; MÍGUEZ MACHO, Luis, “La asunción por los ayuntamientos de la gestión directa de los servicios públicos: perfiles jurídico-administrativos”, en FELJÓO REY, María José; PIMENTEL SILES, Manuel (Eds.), *El interés general y la excelencia en los servicios públicos. La mejor gestión de los servicios municipales en favor de los ciudadanos y no de las ideologías*, Almuzara, Córdoba, 2017; ORTEGA BERNARDO, Julia, DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María, “El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales”, *Anuario de Derecho Municipal*, número 9, 2015.

Administración o también puede derivar del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que corresponden a la Administración. Así se desprende claramente del artículo 4 LTE cuando establece que el sujeto privado debe suministrar la información necesaria para que la Administración cumpla “con las obligaciones previstas en este título”, obligaciones que comprenden tanto las derivadas del derecho de acceso como las de publicidad activa<sup>958</sup>.

Cuestión distinta es si el artículo 4 LTE permite a la Administración obtener información que no necesita para cumplir con las obligaciones de publicidad activa o para atender las solicitudes de acceso a la información que le dirigen.

Por una parte, el artículo 4 LTE limita la obligación de suministrar información a aquella que es necesaria para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que la norma impone a la Administración, lo que parece excluir otras razones que pueda perseguir la Administración con su petición de información, por ejemplo, para decidir sobre una posible remunicipalización.

Algunas Ordenanzas de transparencia prohíben de forma expresa que la Administración pueda requerir al sujeto privado informaciones que vayan más allá de la que resulta esencial para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia<sup>959</sup>.

Sin embargo, si la petición que realiza la Administración se refiere a información pública y no concurre ninguno de los límites al derecho de acceso, especialmente el referido a los intereses económicos y comerciales, no parece existir reparos razonables que impidan la petición. Sostener lo contrario nos lleva a una situación un tanto extraña: la Administración a la que se encuentra vinculada el sujeto privado no podría pedir una

---

<sup>958</sup> Algunas Ordenanzas de transparencia señalan de forma expresa que, para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, los Ayuntamientos podrán “requerir la información que sea precisa de las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, y de los contratistas (...)” [por ejemplo, artículo 10.1 de la Ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento de Oviedo, de 1 de diciembre de 2015 o el artículo 13.1 de la Ordenanza de transparencia, de acceso a la información, reutilización de datos y buen gobierno del Ayuntamiento de Murcia, de 26 de octubre de 2017, entre otras].

<sup>959</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Ordenanza de transparencia, acceso a la información y su reutilización del Ayuntamiento de Valladolid, de 16 de septiembre de 2016, que en su artículo 12.1, párrafo tercero, establece que el Ayuntamiento “no podrá requerir a estos sujetos aquella información que no sea esencial para garantizar la transparencia de su actividad o pueda suponer una intromisión innecesaria”.

información que sí sería accesible no solo por un particular sino también por otra Administración pública distinta.

### ***2.3.4 Refuerzo del acceso a información por parte de los electos locales***

El deber de suministrar información adquiere especial relevancia como instrumento de control por parte de los representantes locales de la oposición, ya que posibilita el acceso a la información en manos de los gestores privados de los servicios públicos de titularidad de la Corporación. De este modo, el artículo 4 LTE fortalece el derecho de acceso a la información municipal que el artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local reconoce a los concejales<sup>960</sup>, derecho que se conecta directamente con el artículo 23.2 de la Constitución. De hecho, aunque el artículo 4 LTE no se ha aplicado con mucha asiduidad, una parte relevante de las solicitudes de información en las que se ha utilizado este mecanismo derivan de peticiones presentadas por los representantes locales<sup>961</sup>.

El reconocimiento de un derecho específico de acceso a la información en la legislación de régimen local ha generado algunas dudas acerca de la posibilidad de los electos locales de presentar reclamaciones ante los órganos de garantía de la transparencia, debido a que el apartado segundo de la disposición adicional primera LTE prevé que “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.

---

<sup>960</sup> El artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que “todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado”. Junto con el artículo 77 LBRL, la regulación de este derecho debe completarse con lo establecido por el legislador autonómico, así como lo dispuesto en los artículos 14 a 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Sobre el derecho de los concejales a la información, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Los concejales y el acceso a la información. El derecho de los concejales de acceso a la documentación local*, Comares, Granada, 2003.

<sup>961</sup> Como, por ejemplo, Resolución GAIP 142/2016, de 28 de septiembre de 2016; Resolución GAIP 406/2017 de 19 de diciembre de 2017; Resolución GAIP 103/2019, de 28 de febrero de 2019 o Resolución CT de Canarias 342/2020, de 23 de junio de 2021.

Aunque lo razonable es entender que los concejales, como representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, no pueden situarse en una peor condición que los ciudadanos para acceder a la información<sup>962</sup>, las autoridades de garantía de la transparencia mantienen una posición dispar acerca de la admisibilidad de las reclamaciones presentadas por aquellos<sup>963</sup>.

### **2.3 Alcance material: la información que debe suministrarse**

El artículo 4 LTE establece que los sujetos privados deben suministrar a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculados toda la información necesaria para que aquellos puedan cumplir con sus obligaciones de transparencia.

El precepto se refiere a toda la información necesaria, cláusula que debe entenderse limitada a aquellos datos o conocimientos directamente relacionados con la faceta pública que desarrollan, es decir, a la información que poseen los sujetos privados con ocasión del servicio público que prestan, el ejercicio de la función pública que desempeñan o, en general, la derivada de la actividad contratada con la Administración. O lo que es lo mismo: deben suministrar la información pública que tengan en su poder.

El artículo 13 LTE define la información pública como aquellos “contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de

---

<sup>962</sup> GUICHOT, Emilio, “La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 90, 2014, p. 53; del mismo autor, “La aplicación de la ley de transparencia en las entidades locales”, en VILLORIA MENDIETA, Manuel (Dir.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional...op. cit.*, p. 122.

Aunque referida a los representantes en los parlamentos autonómicos, la STS de 15 de junio de 2015 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 2165/2014 (Ponente: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA) FJ 8], afirma que tras la aprobación de la LTE “el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido (...) a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos *no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible*”. Las cursivas son nuestras.

<sup>963</sup> Sobre esta cuestión, que supera nuestro ámbito de estudio, puede verse GUICHOT, Emilio, “Regulaciones especiales”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El Derecho de acceso...op. cit.*, pp. 804 y ss; del mismo autor, “El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 8, 2017, pp. 28 y ss.

los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Debe notarse que el artículo 13 LTE no alude a la información que *posee* la Administración, sino a la que “obra en su poder”. El matiz es sustancial ya que poseer y obrar en poder no son sinónimos. La posesión es una noción que hace referencia a la disponibilidad material de la información: se trata, pues, de aquella información que se encuentra en manos de la Administración. En cambio, “obrar en poder” de la Administración tiene un ámbito más amplio: alcanza a aquella información que, aunque no sea posea materialmente, la Administración tiene la potestad o el poder jurídico para exigir que le sea entregada<sup>964</sup>. De esta forma, cabe entender que la información obra en poder de la Administración en aquellos casos en que materialmente se encuentra en manos de los sujetos privados del artículo 4 LTE –en la medida en que la Administración pueda requerirles la entrega de la misma–<sup>965</sup>.

El artículo 13 LTE restringe el concepto de información pública a aquella que haya sido elaborada o adquirida “en el ejercicio de sus funciones”, expresión que con relación a los sujetos privados debe considerarse referida a las tareas públicas que desarrollan.

Por lo tanto, la LTE no obliga a los sujetos privados a suministrar a la Administración cualquier clase de información<sup>966</sup> sino únicamente la que, en rigor, es información

---

<sup>964</sup> En este sentido, la GAIP en varias de sus resoluciones, ha sostenido que “la información en poder de la Administración “es un concepto más amplio que la posesión real, ya que incluye también la potencial, es decir, la información que la Administración tiene el poder de tener en sus manos (...) o la capacidad jurídica de requerirla a otras entidades obligadas jurídicamente a facilitarla [Resolución GAIP 51/2018, de 23 de marzo de 2018]. En términos similares, Resolución GAIP 93/2019, de 22 de febrero de 2019; Resolución GAIP 156/2018, de 20 de junio de 2018; Resolución GAIP 199/2018, de 26 de julio de 2018 o Resolución GAIP 231/2018, de 22 de agosto de 2018, entre otras.

<sup>965</sup> Algunas normas autonómicas establecen con mayor expresividad que la información detentada por los sujetos privados como consecuencia del desarrollo de tareas públicas tiene la naturaleza de información pública. Así, el artículo 3.c) LT de Navarra, después de definir el concepto de información pública, añade que “considera, asimismo, información pública la que se encuentre bajo la autoría o propiedad de otras entidades o sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas o funciones públicas, siempre que haya sido generada u obtenida en el ejercicio de su actividad pública o para el ejercicio de una actividad pública”. En un sentido similar, se pronuncia el artículo 24.1 LT de Galicia.

<sup>966</sup> Algunas Ordenanzas de transparencia, como la de Valladolid, establecen de manera expresa que, con relación al suministro de información, la Administración no podrá requerir a los sujetos privados “información que no sea esencial para garantizar la transparencia de su actividad o pueda suponer una intromisión innecesaria” [artículo 12.1 de la Ordenanza de transparencia, acceso a la información y su reutilización del Ayuntamiento de Valladolid, de 16 de septiembre de 2016]. Otras Ordenanzas de transparencia restringen el deber de suministro de información de los sujetos privados a “todo lo referido a la prestación de los correspondientes servicios o en el ejercicio de potestades administrativas”, como así establecen, entre otras normas, el artículo 2.2 de la Ordenanza de transparencia, acceso y reutilización de

pública, es decir, aquella que versa sobre las actividades directamente relacionadas con las tareas públicas desarrolladas<sup>967</sup>. El resto de la información que posean los sujetos privados, especialmente, la relativa a otras actividades que puedan desarrollar en el mercado, tienen un carácter privado y, por lo tanto, se encuentran fuera del alcance de la LTE<sup>968</sup>.

La regla parece clara, aunque en la práctica con cierta frecuencia resulte difícil separar o distinguir la información que es pública y se debe suministrar, de aquella que por ser privada debe permanecer confidencial<sup>969</sup>.

La información que la Administración puede requerir a los sujetos privados puede ser muy diversa en función de las distintas solicitudes de información que reciban de los ciudadanos. Lo sustancial es que la información requerida se encuentre directamente relacionada con los servicios públicos que prestan o con las potestades administrativas que ejercen.

Así, a modo de ejemplo, los sujetos privados tienen obligación suministrar a la Administración –en el marco del derecho de acceso a la información– el programa general

---

la información y buen gobierno del Ayuntamiento de Santander, de 7 de mayo de 2015, o el artículo 2.1.2 de la Ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información, reutilización y buen gobierno del Ayuntamiento de Cáceres, de 29 de abril de 2016.

<sup>967</sup> Debe decirse que, con anterioridad a la LTE, el artículo 49.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, ya reconoció el carácter público de los documentos relacionados con los servicios públicos que generan, conservan o reúnen “las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos”. En un sentido similar, dispone el artículo 6.1.g) de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos de Cataluña que “a efectos de la presente Ley, son documentos públicos los que producen o reciben en el ejercicio de sus funciones: (...) Las empresas y las instituciones privadas concesionarias de servicios públicos, en lo que se refiere a estas concesiones”; igualmente, el artículo 9.2.m) de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, dispone que “los efectos de la presente ley, son documentos de titularidad pública: (...) los de las personas privadas físicas o jurídicas gestoras de servicios públicos, en cuanto a los documentos generados en la prestación de dichos servicios”. En similares términos se pronuncian, en otras normas autonómicas, la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León [artículo 4.1.d)], o la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural de Asturias [artículo 80.d)].

<sup>968</sup> Entre otras, Resolución GAIP 362/2018, de 28 de noviembre de 2018. En un sentido similar, el *Conseil d'État* considera que, entre toda la información que poseen los sujetos privados, únicamente tiene la consideración de información pública aquellos datos o conocimientos que tienen un vínculo estrecho con las tareas públicas. Así, sostiene el *Conseil d'État*, en la sentencia de 17 de abril de 2013, que “*parmi les documents détenus par un organisme privé chargé d'une mission de service public qui exerce également une activité privée, seuls ceux qui présentent un lien suffisamment direct avec la mission de service public peuvent être regardés comme des documents administratifs (...)*”.

<sup>969</sup> Resolución GAIP 362/2018, de 28 de noviembre de 2018. Igualmente, sobre esta cuestión, CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí, “Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales”, en CANALS AMETLLER, Dolors (Ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, p. 105.

de actividades internas y externas de una residencia para personas con discapacidad intelectual<sup>970</sup>; el número de abonados del servicio municipal de abastecimiento de agua potable<sup>971</sup>; la relación de vehículos adscritos al servicio público de transporte regular de viajeros por carretera<sup>972</sup>; la relación de mejoras llevadas a cabo en el abastecimiento de agua potable<sup>973</sup>, o los protocolos de cortes del suministro en el servicio público del abastecimiento de agua domiciliaria<sup>974</sup>, pudiendo afectar incluso a datos de indudable interés económico como son la afluencia, tasa de ocupación y de recaudación de unos aparcamientos municipales gestionados por concesión<sup>975</sup> o los costes e ingresos del servicio público de transporte de viajeros por tranvía<sup>976</sup>.

Los ejemplos de informaciones que se han concedido a través del deber del artículo 4 LTE no son muy numerosos, al menos que nosotros conozcamos. Las razones pueden ser varias. Seguramente, al no dirigirse la solicitud al sujeto privado, sino a la Administración, no resulta sencillo saber si se ha realizado o no el previo requerimiento. E, incluso, cabe pensar que la razón por la que el artículo 4 LTE no se aplica con mucha asiduidad se debe a que una parte de la sociedad desconoce la posibilidad de acceder a informaciones en poder de entidades privadas.

Con todo, sí que podemos aventurar que, seguramente, una de las informaciones que en el futuro van a tener una especial relevancia en el marco del deber de suministrar información son los códigos fuente de los algoritmos empleados en la actuación administrativa que son desarrollados por contratistas<sup>977</sup>.

---

<sup>970</sup> Resolución GAIP 831/2021, de 10 de septiembre de 2021.

<sup>971</sup> Resolución CTBG territorial 33/2018, de 13 de julio de 2018.

<sup>972</sup> Resolución GAIP 64/2017, de 22 de febrero de 2017.

<sup>973</sup> Resolución CTBG territorial 33/2018, de 13 de julio de 2018.

<sup>974</sup> Resolución GAIP 131/2017, de 3 de mayo de 2017.

<sup>975</sup> Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 25 de Madrid, de 18 de febrero de 2020, recurso contencioso-administrativo núm. 229/2018 (Ponente: José Luis SÁNCHEZ-CRESPO BENÍTEZ). El Ayuntamiento de Madrid, ante una solicitud de información, requirió a la concesionaria recurrente los datos relativos a la afluencia, tasa de ocupación y de recaudación de los aparcamientos que gestiona mediante concesión. La entidad concesionaria se opuso al requerimiento impugnándolo ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La sentencia citada desestimó el recurso presentado por la concesionaria, obligando al suministro de la información. En el mismo sentido, Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Madrid, de 20 de febrero de 2019, recurso contencioso-administrativo núm. 221/2018 (Ponente: Pablo ÁLVAREZ LÓPEZ).

<sup>976</sup> Resolución CT de Murcia 13/2016, de 4 de octubre de 2016.

<sup>977</sup> Las autoridades de garantía ya han conocido de algunos casos en los que se solicita información sobre algoritmos [Resolución CTBG 58/2021, de 20 de mayo de 2021 (algoritmo utilizado para el cálculo de las



Junto a estas informaciones referidas a materias directamente relacionadas con las tareas públicas que ejercen los sujetos privados, la LT de Cataluña impone una obligación especial de transparencia para aquellas empresas privadas cuyo volumen del negocio vinculado a actividades realizadas por cuenta de las Administraciones públicas catalanas supera el veinticinco por ciento del volumen general de la empresa. Esta obligación de transparencia consiste en suministrar a la Administración a la que se encuentra vinculada las retribuciones percibidas por los cargos directivos de la entidad<sup>978</sup>.

Así, en Cataluña, cuando la actividad pública de las entidades privadas tiene un alcance significativo, las obligaciones de transparencia no se limitan a materias directamente relacionadas con las tareas públicas, sino que se proyectan también a aspectos estructurales de la empresa como son las retribuciones del personal directivo<sup>979</sup>.

Estas retribuciones tienen, pues, el carácter de información pública, lo que determina que la Administración puede requerir a las entidades privadas que le entreguen esta información con la finalidad de satisfacer el derecho de acceso a la información de los ciudadanos<sup>980</sup>.

## 2.4 Alcance temporal

Como se ha visto, el artículo 13 LTE define la información pública como aquellos contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obran en poder de la Administración o de cualquier otro sujeto obligado por la LTE, que han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

---

pensiones); Resolución CTBG 701/2018, de 18 de febrero de 2019 (aplicación telemática del bono social); Resolución GAIP 123/2016 y acumulada, de 21 de septiembre de 2016 (algoritmo matemático que determina los miembros de los tribunales correctores de las pruebas de acceso a la universidad]. Sobre la necesidad de transparencia de los algoritmos o herramientas de inteligencia artificial que utiliza la Administración puede verse VELASCO RICO, Clara Isabel, “Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia: retos y propuestas de mejora”, *Anuario de Transparencia Local*, número 2, 2019, p. 71.

<sup>978</sup> Artículo 3.2 LT de Cataluña.

<sup>979</sup> Dictamen GAIP 1/2020, de 26 de marzo de 2020.

<sup>980</sup> Sobre el acceso a estas informaciones, Resolución GAIP 58/2016, de 13 de julio de 2016, parcialmente anulada por la STSJ de Cataluña de 25 de mayo de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 428/2016 (Ponente: Eduard PARICIO RALLO)] y Resolución GAIP 351/2017, de 20 de noviembre de 2017, confirmada por la STSJ de Cataluña de 27 de julio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 42/2018 (Ponente: Francisco José SOSPEDRA NAVAS)].

Este precepto exige que la información debe encontrarse en poder de la Administración o de otro sujeto obligado, pero sin realizar ningún tipo de restricción o matización relativa a la fecha de adquisición o elaboración de la información. Ante esta falta de concreción, surge el problema de si el derecho de acceso permite conocer informaciones en poder de la Administración elaboradas o adquiridas antes de la publicación de la LTE<sup>981</sup>.

La LTE no especifica que la información accesible a los ciudadanos deba ser necesariamente posterior a la entrada en vigor de la propia norma de transparencia. Y si la ley no distingue no debemos distinguir, según reza uno de los clásicos principios interpretativos<sup>982</sup>.

Por lo tanto, con carácter general, no cabe oponer ningún obstáculo a la solicitud de acceso a una información elaborada o adquirida con anterioridad a la aprobación de la LTE<sup>983</sup>. Se trata, además, de la interpretación más favorable para la efectividad del derecho de acceso a la información.

En efecto, con carácter general, en el marco del derecho de acceso no existen límites temporales para el acceso a la información, de tal modo que puede solicitarse todos aquellos datos o informaciones que obren en poder de la Administración o de cualquiera de los otros sujetos obligados por la LTE, con independencia de la fecha en que la concreta información fue elaborada o adquirida. Así lo han entendido las autoridades de

---

<sup>981</sup> Algunas normas posteriores a la LTE, como la Ordenanza de transparencia de la Ciudad de Madrid, resuelven esta problemática al especificar que resulta irrelevante la fecha en que se haya adquirido o elaborado la información. Así, establece el artículo 19 de la citada Ordenanza que “se considera información pública, a los efectos de este capítulo, los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos enumerados en los artículos 2 y 3.2, que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, *sin importar la fecha en que se haya generado la información*” (cursivas nuestras).

<sup>982</sup> *Si lex non distinguit nec nos distinguere debemus* o *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Sobre este principio, GÓMEZ ROYO, Enrique; ESPINOSA ISACH, José María, et alii, *Fraseología jurídica latina. Términos, expresiones y brocados utilizados en las sentencias de los Tribunales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 199 y 208.

<sup>983</sup> Como tampoco ocurría, por cierto, con el antiguo artículo 37 LRJPAC, que permitía el acceso a la información con anterioridad a su entrada en vigor. En este sentido, STS de 19 de mayo de 2003 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 3193/1999 (Ponente: Manuel GODED MIRANDA), FJ 5]. Esta sentencia tiene su origen en la solicitud de información presentada por un periodista que solicitaba el acceso a unos expedientes administrativos relativos a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo concedidos a una empresa pública.

garantía de la transparencia<sup>984</sup> y lo ha confirmado el propio Tribunal Supremo<sup>985</sup> en una sentencia que casó la interpretación contraria efectuada por la Audiencia Nacional<sup>986</sup>. La ausencia de límites temporales en la LTE es compartida igualmente por la doctrina<sup>987</sup>. En definitiva, la regla general es la irrelevancia de la fecha en que la información se adquiere o elabora; lo sustancial es que se encuentre en poder de la Administración.

Sin embargo, respecto de los sujetos puramente privados la situación es sustancialmente diferente. De una parte, parece claro que la LTE no puede imponer obligaciones retroactivas a los sujetos privados<sup>988</sup>. Pero la relevancia del ámbito temporal de las solicitudes de información que afecten a los sujetos privados tiene una mayor envergadura. No se trata únicamente de que el cumplimiento del deber de suministrar información solo es exigible con posteridad a la LTE. Con relación a los sujetos privados, la fecha en que la información fue producida adquiere especial trascendencia en la medida

---

<sup>984</sup> Resolución CTBG 67/2016, de 20 de mayo de 2016; Resolución CTD de Andalucía 64/2016, de 20 julio de 2016; Resolución CTPD de Andalucía 108/2018, de 6 de abril de 2018; Resolución CT de Aragón 3/2017, de 27 de febrero de 2017; Resolución CT de Aragón 15/2017, de 27 de julio de 2017; Resolución CT de Aragón 20/2019, de 27 de mayo de 2019; Resolución CT de Castilla y León 225/2018, de 28 de diciembre de 2018; Resolución CT de Castilla y León 183/2019, de 17 de diciembre de 2019; Resolución CT de Canarias 76/2018, de 2 de abril de 2019; Resolución GAIP 190/2019, de 4 de abril de 2019; Resolución GAIP 32/2020, de 16 de enero de 2020, entre otras.

<sup>985</sup> El Tribunal Supremo ha confirmado el criterio seguido por los órganos de garantía favorable al acceso a la información en poder de las Administraciones con independencia de la fecha de su elaboración o adquisición. Considera el Tribunal Supremo que la LTE no establece ninguna limitación del derecho de acceso a la información por razón de la antigüedad o actualidad de la información que se pretende conocer. Así, en la STS de 3 de marzo de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 600/2018 (Ponente: María del Pilar TESO GAMELLA), FJ 3], se afirma que “(...) no procede crear por vía jurisprudencial dicha limitación que la ley no establece y que tampoco se infiere ni del preámbulo ni del régimen jurídico que alumbró, respecto del derecho de acceso. Téngase en cuenta que no se destina ninguna norma transitoria que establezca diferencias o límites en función de la fecha de la información pública que se requiere. Ni tampoco se establece ninguna limitación, como antes señalamos, cuando se regulan los límites del derecho de acceso (...). En fin, tampoco se gradúa la intensidad del derecho de acceso en función de la fecha de la información pública, ni se limita de ningún modo el acceso por razón de la antigüedad de la información pública a la que se pretende acceder”. Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información presentada ante el Ministerio de Defensa en la que se solicitaba un listado de las personas que habían acompañado a las autoridades en los vuelos operados por la flota del Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española desde 1975.

Igualmente, en el mismo sentido, STS de 16 de diciembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso contencioso-administrativo núm. 316/2018 (Ponente: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA), FJ 4].

<sup>986</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de octubre de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 54/2017 (Ponente: José Luis LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI)].

<sup>987</sup> MARTÍN DELGADO, Isaac, “El derecho de acceso a la información pública”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública...*, *op. cit.*, p. 112; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Ámbito subjetivo y objetivo...”, *op. cit.*, pp. 165-167.

<sup>988</sup> Resoluciones GAIP 359/2018 y 362/2018, ambas de 28 de noviembre de 2018.

en que los actores privados no se encuentran sometidos a la LTE por regla general y tiempo indefinido, sino de manera circunstancial y temporal, derivada de la gestión del servicio público, la función pública ejercida o la actividad contratada por la Administración.

La fecha de producción de la información resulta determinante debido a que únicamente puede considerarse información pública aquella elaborada o adquirida durante el periodo de tiempo en el que la entidad privada gestionaba tareas públicas o prestaba determinados servicios a la Administración<sup>989</sup>.

De este modo, la obligación de los sujetos privados de suministrar información a la Administración se limita temporalmente a aquella elaborada o adquirida durante el tiempo en que las entidades privadas han desarrollado las tareas públicas. El problema que se plantea es qué ocurre cuando se solicita una información en poder de una entidad privada referida a las tareas públicas que desempeñó en un tiempo pasado, aunque, en el momento de la solicitud, no se encuentre vinculada a la Administración. Del tenor literal del artículo 4 LTE pudiera desprenderse que no cabe exigir a la entidad privada el suministro de la información, en la medida en que en el momento en el que se cursa el requerimiento la entidad no se encuentra vinculada a la Administración.

Sin embargo, pese a la literalidad del artículo 4 LTE, parece que esta no es la interpretación más acorde con el espíritu de la norma. Si la información es pública no parece que pierda ese carácter porque en el momento de la solicitud de información el sujeto privado ya no se encuentre vinculado con la Administración. Otra cosa será que, una vez que ha desaparecido el vínculo con la Administración, el sujeto privado mantenga o no en su poder la información pública que se solicita.

Una interpretación contraria –que limita el deber de suministrar información al periodo de tiempo que dure la vinculación con la Administración– supondría un verdadero obstáculo al control ciudadano de la actuación administrativa toda vez que, en determinados supuestos, es precisamente una vez finalizada la actividad o el servicio prestado por el sujeto privado cuando puede obtenerse una información completa que

---

<sup>989</sup> En este mismo sentido se pronuncia la Resolución CADA de Francia de 6 de enero de 2011 (*Directeur général d’Air France*), “*la commission relève toutefois que la nature d’un document administratif doit s’apprécier à la date de son élaboration (...)*”.

permita valorar, por ejemplo, la idoneidad y oportunidad de la decisión de externalizar la concreta tarea pública. Pero, por otra parte, tampoco resulta razonable que el deber de suministrar de información se extienda *sine die*, por lo que quizás lo más adecuado sería que la LTE fijase un determinado plazo a partir de la finalización de las actividades públicas en el cual el sujeto privado se encuentre obligado por este deber especial de colaboración con la Administración.

## **2.5 Aspectos procedimentales**

La configuración del deber de suministrar información como una especie de derecho de acceso a la información de carácter indirecto determina que la recepción de la solicitud, la tramitación del procedimiento y su resolución recae en la Administración a la que se encuentra vinculado el sujeto privado que posee la información que se solicita. No cabe, por lo tanto, presentar solicitudes de información a los sujetos privados. Veámoslo con mayor detenimiento.

### ***2.5.1 La presentación de la solicitud ante la Administración, organismo o entidad a la que se encuentre vinculado el sujeto privado***

Como se ha expuesto, el solicitante de la información debe dirigir su solicitud a la Administración, que es el sujeto obligado por la LTE, y no a los actores privados, incluso en aquellos casos en que resulte evidente que es el particular el que tiene un acceso más próximo o directo a la información solicitada.

Así, corresponde a la Administración y no al sujeto privado, tramitar y resolver el procedimiento de acceso a la información para lo que, en su caso, requerirá al contratista o concesionario la información que necesite. Se trata de una consecuencia clara de la falta de configuración de los actores privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con la Administración como auténticos sujetos obligados por la LTE. Aun así, algunas normas autonómicas parecen permitir que

los solicitantes puedan dirigir sus solicitudes de información directamente a los sujetos privados<sup>990</sup>.

La LTE no define ni concreta en qué consiste esta vinculación del sujeto privado con la Administración. Esta falta de definición en la LTE puede acarrear cierta dificultad añadida a la hora de identificar la entidad a la que debe dirigirse la solicitud de información.

La regla de la vinculación no es original de la LTE, sino que está presente también en otras normas. Así, por ejemplo, la LPAC la utiliza para definir el sector público institucional, aunque al igual que en la LTE, no encontramos una definición precisa de su significado<sup>991</sup>. La Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, que también recurre a la regla de la vinculación para definir sus entidades instrumentales, sí que precisa con más detalle su contenido. Esta norma dispone que tienen la consideración de entidades instrumentales de la Administración autonómica aquellas creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía<sup>992</sup>.

Sin embargo, los criterios señalados por la norma andaluza no tienen un fácil encaje en la vinculación referida en el artículo 4 LTE. Los obligados a suministrar información a la Administración por la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función pública son sujetos netamente privados. Por ello, en el contexto del artículo 4 LTE, carece de sentido concebir la vinculación de la entidad privada con la Administración como

---

<sup>990</sup> En este sentido, el artículo 7.1 LT de Aragón establece que “las personas físicas y jurídicas (...) que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, están obligadas por las previsiones de este título respecto de la información relativa a las actividades directamente relacionadas con las potestades públicas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen. *El cumplimiento de estas obligaciones podrá exigirse no solo directamente, sino también a través de la Administración a la que estén vinculadas*” (cursivas nuestras). En el mismo sentido, artículo 5.3 LT de Castilla-La Mancha.

<sup>991</sup> Artículo 2.2.b) LPAC, “el sector público institucional se integra por: (...) las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas (...)”.

<sup>992</sup> El artículo 50.1 de la Ley 9/2007, de 22 octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía establece que “tienen la consideración de entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta Ley, las entidades dotadas de personalidad jurídica propia, creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes públicos, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico (...)”.

derivada de su creación por parte del poder público o por ostentar la Administración una participación mayoritaria en la entidad<sup>993</sup>.

Al final, la determinación del significado concreto de esta vinculación debe buscarse dentro del contexto y finalidad de la propia transparencia. El deber de suministrar información se ha configurado como un medio para que la Administración pueda cumplir con sus obligaciones de transparencia en aquellos casos en que la información se encuentra en manos de los sujetos privados que prestan el servicio público o ejercen la función pública. Se trata, pues, de evitar que la mera externalización de actividades propias de la Administración suponga una menor fiscalización ciudadana de la actividad administrativa. Por ello, debe entenderse que la vinculación se refiere a aquella Administración, organismo o entidad que tenga atribuidas la titularidad o competencia sobre los servicios o la materia de que se trate, es decir, aquella a la que, en definitiva, se pretende controlar<sup>994</sup>.

La identificación de la concreta Administración o entidad pública a la que se encuentra vinculada el sujeto privado no entraña demasiada dificultad en aquellos casos en que la relación se materializa por vía contractual.

Pero lo cierto es que hay determinados supuestos, especialmente con relación a las entidades colaboradoras en el ejercicio de funciones públicas, en los que no existe una relación contractual entre el sujeto privado y la Administración. De hecho, con relación a estas entidades colaboradoras, la tendencia normativa es la sustitución del tradicional modelo concesional por el de autorizaciones e, incluso, por simples comunicaciones

---

<sup>993</sup> En estos supuestos, estaríamos ante entidades formalmente privadas, pero *sustancialmente* públicas, como las empresas públicas o las fundaciones del sector público que, como se analizó en el capítulo anterior, se trata de sujetos directamente obligados por la LTE. En cambio, el artículo 4 LTE se dirige a sujetos puramente privados.

<sup>994</sup> Algunas Ordenanzas municipales de transparencia concretizan que, en el deber de suministrar información, los sujetos privados se encuentran vinculados a aquella concreta Administración que tenga atribuida la titularidad o competencia sobre los servicios o la materia de que se trate. Un ejemplo lo encontramos en el artículo 39.3 de la Ordenanza reguladora de la transparencia, acceso a la información pública y reutilización del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, de 19 de mayo de 2017, que dispone que “en el caso de que se solicite información de las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, *la solicitud se dirigirá al órgano que tenga atribuidas las competencias del servicio o de la materia*” (cursivas nuestras).

previas<sup>995</sup>, lo que puede dificultar la identificación de la Administración, organismo o entidad a la que debe presentarse la solicitud de información<sup>996</sup>.

Con todo, si el solicitante de la información no consigue identificar correctamente la Administración o entidad a la que se encuentra vinculado el sujeto privado, dirigiéndose así a una Administración distinta, la receptora de la solicitud deberá derivar su solicitud a la competente informando de tal circunstancia al solicitante<sup>997</sup>. En caso contrario, si la Administración receptora desconoce el órgano competente para conocer de la solicitud de información procederá su inadmisión<sup>998</sup>.

Desde luego, el que sí que conoce la Administración o entidad a la que se encuentra vinculado es el propio sujeto privado. Siendo esto así, una posible solución que evita el desconcierto del solicitante en la búsqueda de la Administración a la que dirigir su

---

<sup>995</sup> Como afirma IZQUIERDO CARRASCO, salvo algunos supuestos excepcionales, como sería el caso del colaborador benévolo o el funcionario de hecho, para que los sujetos privados puedan desempeñar tareas propias de la Administración necesitan de un título jurídico habilitante [IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *La seguridad de los productos industriales: régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 412]; título habilitante que puede ser un contrato, una concesión o una autorización [GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “Derecho público y Derecho privado”, *Cuadernos de Derecho público*, número 8, 1999, p. 203]. Lo que resulta evidente es que los sujetos privados no pueden auto-atribuirse el ejercicio de tareas públicas. Lo contrario nos conduciría, como escribe PLESSIX, a una “*situation d’anarchie administrative*” [PLESSIX, Benoît, *Droit administratif général*, LexisNexis, París, 2020, p. 263]. Sin embargo, la determinación del instrumento jurídico más adecuado para trasladar a los sujetos privados el ejercicio de las funciones públicas de control, inspección y certificación ha sido objeto de debate en la doctrina, discutiéndose principalmente si la fórmula más idónea para traspasar el ejercicio de estas funciones era la concesión o la autorización. Con todo, para nosotros, por cuanto concierne a la sujeción de los sujetos privados a la transparencia, el concreto título en virtud del cual el sujeto privado ejerce las tareas públicas no resulta especialmente relevante. Acaso puede tener cierto impacto en la medida en que el ciudadano tenga mayor o menor dificultad en localizar la Administración a la que la entidad privada se encuentre vinculada, pero nada más. No obstante, sobre la citada discusión, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora...*, *op. cit.*, p. 536 y ss; CANALS AMETLLER, Dolors, “Entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Las entidades ambientales de control”, en ESTEVE PARDO, José (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 321-323; FUENTES GASÓ, Josep Ramon, “Aspectos controvertidos sobre el ejercicio de funciones de control e inspección en materia de medio ambiente por parte de entidades colaboradoras”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 154, 2012, pp. 350-351; VILALTA REIXACH, Marc, “La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la Administración”, en GALÁN GALÁN, Alfredo (Dir.), *Entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 30 y ss.

<sup>996</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso...*, *op. cit.*, p. 149.

<sup>997</sup> En este sentido, dispone el artículo 19.1 LTE que “si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”.

<sup>998</sup> El artículo 18.2.d) LTE establece que “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...) d) dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”.



solicitud sería considerar que el artículo 4 LTE incorpora –además del suministro de información a la Administración– una obligación de informar al solicitante acerca de la Administración ante la cual debe presentar su solicitud de información. Se trata, eso sí, de una interpretación que va más allá de la letra del precepto y que, además, impone una nueva carga a la entidad privada.

La otra solución posible es que la LTE obligue a las Administraciones públicas a crear un listado público y actualizado que recoja todos los sujetos privados que se encuentran vinculados a ellas, de manera similar a lo previsto con relación a la información ambiental<sup>999</sup>.

### **2.5.2 *El previo requerimiento***

El artículo 4 LTE precisa que los sujetos privados deben suministrar la información *previo requerimiento* de la Administración o entidad a las que se encuentren vinculados. Aunque la LTE no lo dice expresamente, el requerimiento al sujeto privado suspende el plazo de un mes que tiene la Administración para resolver la solicitud de información<sup>1000</sup>.

La LTE no establece ningún plazo concreto para que el sujeto privado cumpla con este requerimiento de la Administración. Por el contrario, algunas leyes autonómicas fijan unos plazos que van de los diez<sup>1001</sup> a los quince días<sup>1002</sup>.

Este requerimiento constituye un acto administrativo ejecutivo y, por lo tanto, tiene un carácter obligatorio para el sujeto privado<sup>1003</sup>. Esto es, el sujeto privado debe suministrar en todo caso la información a la Administración. Otra cosa es, como luego se verá, que el sujeto privado, junto con el suministro de información, acompañe las alegaciones que tenga por conveniente e, incluso, que posteriormente, si el procedimiento se resuelve en contra de sus pretensiones, pueda impugnar la resolución de la Administración, bien ante

---

<sup>999</sup> Artículo 5.1.c) de la Ley 27/2006, de 18 de julio. De esta opinión, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso a la información pública en España...*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>1000</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso...*, *op. cit.*, p. 454.

<sup>1001</sup> Artículo 4.1 LT de Andalucía; artículo 6.1 LT de Cantabria.

<sup>1002</sup> Artículo 4 LT de Canarias, artículo 4 LT de Madrid; artículo 7 LT de Murcia.

<sup>1003</sup> Dictamen GAIP 4/2016, de 29 de junio de 2016.

los órganos de garantía de la transparencia, bien ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, pese a la obligatoriedad del requerimiento, a diferencia de algunas leyes autonómicas, la LTE no regula las consecuencias de un posible incumplimiento por parte del sujeto privado<sup>1004</sup>.

### **2.5.3 El trámite de audiencia**

Como se ha expuesto, corresponde a la Administración tramitar y resolver las solicitudes de información que les dirijan los ciudadanos, incluso en aquellos casos en que la información solicitada se encuentra en manos de los sujetos referidos en el artículo 4 LTE. No obstante, aunque los sujetos privados no tengan capacidad de decisión sobre la solicitud de información, sí que resulta razonable que tengan la posibilidad de manifestar su parecer sobre el acceso a una información que tienen en su poder y cuyo conocimiento público puede afectar a sus intereses.

En este sentido, el artículo 19.3 LTE concede a los terceros que puedan resultar afectados por la información que se solicita un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas<sup>1005</sup>. Aunque la LTE no lo reconoce expresamente, resulta sensato considerar que los sujetos privados puedan ostentar la condición de

---

<sup>1004</sup> Algunas normas autonómicas contemplan el incumplimiento de la obligación de suministrar información como una infracción muy grave [artículo 53.1.a) LT de Andalucía; artículo 77.1.b) LT de Cataluña; artículo 33.1.a) LT de Valencia] o como leve, grave o muy grave, en función del número de incumplimientos en un determinado periodo de tiempo [artículos 21.a), 21.b) 1º y 21.c) 1º LT de Asturias; artículos 81.1.a), 81.2.a) y 81.3.a) LT de Madrid]. Asimismo, califican como infracción leve el retraso injustificado en el suministro de información [artículo 53.3.a) LT de Andalucía; artículo 83.3.d) LT de Madrid; artículo 69.3.a) LT de Canarias]. Incluso, algunas leyes autonómicas autorizan la imposición de multas coercitivas en el caso de incumplimiento del requerimiento del suministro de información (artículo 4.4 LT de Andalucía; artículo 9.4 LT de Aragón; artículo 4.4 LT de Galicia; artículo 7.3 LT de Murcia), multas coercitivas que, como se sabe, no son sanciones y, por lo tanto, son perfectamente compatibles con las sanciones previstas por las distintas normas autonómicas.

<sup>1005</sup> El artículo 19.3 LTE establece que “si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

terceros afectados a los efectos del artículo 19.3 LTE en la medida en que ni son el solicitante de la información ni tampoco la entidad que resuelve sobre el acceso<sup>1006</sup>.

Del precepto se deduce que los sujetos privados no ostentan la condición de terceros de forma automática, por el mero hecho de estar obligados al suministro de la información, sino únicamente en aquellos supuestos en que la información solicitada, afectando negativamente a sus derechos e intereses, pueda vulnerar alguno de los límites al derecho de acceso<sup>1007</sup>. Esto es, recibida la solicitud de información, la Administración debe realizar una valoración inicial en la que determine si, a la vista de la concreta petición, resulta necesario conceder el trámite de audiencia a los sujetos privados. Procederá en aquellos supuestos en los que la información solicitada tenga la potencialidad de afectar a los derechos e intereses del sujeto privado. Junto a esta posibilidad, hay supuestos en los que no resulta necesario el trámite<sup>1008</sup>, destacadamente, cuando la información solicitada sea objeto de publicidad activa<sup>1009</sup>.

El trámite de audiencia permite que los sujetos privados, con carácter previo a que la Administración resuelva sobre la solicitud de acceso, puedan realizar las alegaciones que consideren oportunas. Se trata de un trámite de especial relevancia y de carácter esencial, como reconocen los Consejos de transparencia en varias de sus resoluciones<sup>1010</sup>. La reciente STS de 8 de marzo de 2021 confirma esta interpretación al sostener que la

---

<sup>1006</sup> SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel, “Entidades privadas obligadas a suministrar información”, en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de transparencia...*, op. cit., p. 448; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso...*, op. cit., p. 454.

Una posición contraria sostiene RAMS RAMOS al afirmar que, pese a que la LTE no define quiénes pueden ser los terceros que puedan formular alegaciones, “del tenor de la norma se deduce que se está pensando única y exclusivamente en terceras personas que no formen parte del ámbito subjetivo de la ley como posibles sujetos pasivos del derecho de acceso, esto es, quienes no estén incluidos en ninguno de los supuestos contemplados en los artículos 2 y 4 de la LTE” [RAMS RAMOS, Leonor “Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías administrativas de recurso...*, op. cit., p. 588].

<sup>1007</sup> En este sentido, Dictamen GAIP 4/2016, de 29 de junio de 2016.

<sup>1008</sup> Sobre los distintos supuestos que, debidamente justificados, pueden justificar su omisión es de especial interés el Dictamen GAIP 1/2016, de 11 de mayo de 2016.

<sup>1009</sup> Resolución CT de Castilla y León 47/2021, de 9 de abril de 2021, entre otras.

<sup>1010</sup> Entre otras, Resolución CT de Aragón 10/2021, de 15 de marzo de 2021; Resolución CTPD de Andalucía 203/2019, de 17 de junio de 2019; Resolución CTPD de Andalucía 244/2018, de 20 de junio de 2018; Resolución CT de Castilla y León 42/2021, de 26 de marzo de 2021. Igualmente, sobre este trámite de audiencia, BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El procedimiento de acceso a la información pública y sus limitaciones al ejercicio del derecho de acceso”, en COTINO HUESO, Lorenzo, BOIX PALOP, Andrés (Coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 144.

audiencia de los interesados que establece el artículo 19.3 LTE es un trámite esencial cuya falta de práctica por el órgano administrativo que resuelve sobre el acceso supone una irregularidad invalidante<sup>1011</sup>.

Las alegaciones de los sujetos privados estarán generalmente dirigidas a fundamentar que bien una parte o bien la totalidad de la información solicitada no deba ser suministrada debido a que perjudica injustamente sus derechos e intereses<sup>1012</sup>. Eso sí, no basta con que la entidad privada invoque de forma genérica los daños que le puede acarrear la revelación de la información que se solicita, sino que tales perjuicios deben ser necesariamente acreditados<sup>1013</sup>. En concreto, el trámite de alegaciones posibilita que los sujetos privados acrediten la existencia de causas de inadmisión<sup>1014</sup> o la concurrencia de algunos de los límites al derecho de acceso, generalmente, el referido a los intereses económicos y comerciales<sup>1015</sup>.

---

<sup>1011</sup> STS de 8 de marzo de 2021 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 3193/2019 (Ponente: Diego CÓRDOBA CASTROVERDE) FJ 2]. Además de calificar como esencial el trámite del artículo 19.3 LTE, esta sentencia resulta especialmente relevante ya que fija como doctrina jurisprudencial que el trámite de audiencia en fase de reclamación ante el CTBG (ex artículo 24.3 LTE) no se condiciona “a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información”. Es decir, pese a que se haya omitido este trámite durante el procedimiento seguido ante la Administración, si el CTBG tiene datos suficientes para identificar a los terceros interesados por la decisión que adopte “*puede y debe* concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses” (cursivas nuestras). Concluye el Tribunal Supremo que “aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 LTE aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones”.

Esta sentencia tiene su origen en una solicitud de información dirigida al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en la que se pedía el acceso a diversa información referida a un concreto medicamento y, en especial, a su coste. La Administración, sin haber practicado el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTE, denegó el acceso al considerar que el conocimiento de la información solicitada suponía un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de los laboratorios. Recurrida la denegación, la Resolución CTBG 231/2017, de 18 de agosto de 2017, estimó el acceso a la información solicitada, igualmente sin haber concedido un trámite de audiencia a los interesados. Tras varios recursos, el asunto llegó al Tribunal Supremo que, en la citada sentencia, resuelve ordenando la retroacción de las actuaciones para que el CTBG, antes de resolver la reclamación presentada, conceda el trámite de audiencia al laboratorio que fabrica el medicamento sobre el que se solicita la información.

<sup>1012</sup> Como sostiene el CTBG, el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTE tiene “por finalidad evitar que el acceso a la información perjudique injustamente derechos o intereses de otras personas privadas” [Resolución CTBG territorial 141/2017, de 4 de agosto de 2017].

<sup>1013</sup> Resolución CTBG 494/2018, de 21 de noviembre de 2018.

<sup>1014</sup> Artículo 18 LTE.

<sup>1015</sup> Artículos 14 y 15 LTE.

Además de estas alegaciones, comunes a cualquier sujeto obligado por la LTE, las entidades privadas pueden singularmente argumentar dos motivos adicionales: en primer lugar, que la entidad del sector público que formula el requerimiento no resulta competente, al no encontrarse el sujeto privado vinculado a la misma y, en segundo lugar, que la información requerida no esté directamente vinculada a las tareas públicas que desempeña, es decir, que no se trata de información pública<sup>1016</sup>.

A la vista de las alegaciones presentadas por el sujeto privado, la Administración decide si procede o no el acceso a la información pedida. Los argumentos alegados por el sujeto privado deben ser tenidos en cuenta por la Administración, pero no constituyen un derecho de veto en el sentido de que su mera oposición impida que se otorgue el acceso a la información solicitada<sup>1017</sup>.

En resumen, las entidades privadas deben tener la posibilidad de pronunciarse sobre el acceso a la información que tienen en su poder, pero su oposición, rechazo o falta de consentimiento no bastaría para denegar la solicitud de información. No obstante, debe tenerse presente que, si bien la oposición del sujeto privado a la divulgación de la información no condiciona la estimación de la solicitud por parte de la Administración, sí que tiene, cuando menos, la virtualidad de suspender el acceso a la información en los términos previstos en el artículo 22.2 LTE<sup>1018</sup>. Este precepto garantiza que, si el procedimiento de acceso concluye con la estimación de la solicitud en contra de las pretensiones del sujeto privado, el acceso a la información solo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información<sup>1019</sup>.

---

<sup>1016</sup> Como sostienen FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso...*, *op. cit.*, p. 454.

<sup>1017</sup> Resolución CTBG 132/2015, de 17 de julio de 2015; Resolución CTBG territorial 357/2017, de 14 de marzo de 2018; Resolución CTBG 435/2018, de 22 de octubre de 2018, entre otras.

<sup>1018</sup> El artículo 22.2 LTE dispone que “si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”.

<sup>1019</sup> Sostiene RAMS RAMOS que los sujetos privados no pueden ostentar la condición de terceros afectados “precisamente para evitar el efecto perturbador de que la oposición de un sujeto obligado directamente por la Ley pueda retrasar la efectividad del derecho de acceso por aplicación del artículo 22 LTE, que está pensado para garantizar los derechos de terceros afectados y no de sujetos vinculados al principio de transparencia” [RAMS RAMOS, Leonor, “El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista General del Derecho Administrativo*, número 41, 2016, p. 38].

#### **2.5.4 La impugnación por el sujeto privado de la resolución por la que se concede el acceso a la información**

Como hemos visto, los sujetos privados pueden impugnar la resolución de la Administración que concede el acceso a la información, tanto en vía de reclamación como en vía contencioso-administrativa.

Por una parte, la LTE no determina expresamente quiénes están legitimados para presentar la reclamación ante el CTBG o el órgano de garantía autonómico equivalente, aunque parece claro que tienen esta condición los interesados, esto es, quienes formularon la solicitud de acceso a la información que da lugar a la resolución recurrida y los posibles terceros afectados por ella<sup>1020</sup>, en nuestro caso, los sujetos privados que tienen en sus manos la información que se solicita<sup>1021</sup>.

Por otra parte, el artículo 22.2 LTE reconoce expresamente la posibilidad que tienen los sujetos privados de acudir a la vía contencioso-administrativa para impugnar la resolución administrativa que concede el acceso a la información.

Así, los sujetos privados que se opongan a la entrega de la información pueden optar por recurrir la decisión de la Administración ante los órganos de garantía o ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>1022</sup>.

---

<sup>1020</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El Derecho de acceso...op. cit.*, p. 715.

<sup>1021</sup> Como es el caso, por ejemplo, de la Resolución CTBG territorial 167/2018, de 10 de octubre de 2018, derivada de la reclamación presentada por la empresa concesionaria SABA APARCAMIENTOS S. A.; o la Resolución CTBG territorial 168/2018, de octubre de 2018, en el que el reclamante es el concesionario ACVIL APARCAMIENTOS S. L.

<sup>1022</sup> Como ocurre en el supuesto que enjuicia la STSJ de Cataluña de 30 de junio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 44/2017 (Ponente: Isabel HERNÁNDEZ PASCUAL)]. El origen de esta sentencia se encuentra en una solicitud de información presentada por la *Associació d'Empresaris de Transport Discrecional de Catalunya* (AUDICA) ante el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña relativa a la liquidación de determinados contratos-programa formalizados con varios concesionarios del servicio público de transporte regular de viajeros por carretera. Entre otras cosas, se solicitaba el acceso a los kilómetros útiles de servicio efectivamente recorridos por las empresas concesionarias, las horas útiles de servicio efectivamente prestadas, la recaudación declarada, el incentivo a la recaudación aplicado a la empresa en caso de diferencia positiva entre la recaudación real y la prevista en el contrato programa o el número total de viajeros transportados. La Administración concedió el acceso, que fue impugnado por las empresas concesionarias directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La citada sentencia desestimó el recurso. En similares términos, STSJ de Cataluña de 2 de julio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 228/2017 (Ponente: Laura MESTRES ESTRUCH)].

El artículo 22.2 LTE supone, pues, una evidente garantía para el sujeto privado, al impedir que el solicitante tenga conocimiento de la información requerida hasta que transcurra el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo o, interpuesto este, hasta que se resuelva confirmando el derecho a recibir la información.

El sujeto privado que se opone a la entrega de la información debe impugnar la resolución que concede el acceso, solicitando medida cautelar de suspensión de la ejecución del acto. Además, como la información obra en poder del sujeto privado, basta con que este se limite a no entregarla a la Administración hasta que el tribunal se pronuncie sobre las medidas cautelares.

El problema que se plantea es que la LTE no articula ningún mecanismo para que la Administración tenga conocimiento de la eventual interposición de un recurso contra la resolución que reconoce el acceso a la información<sup>1023</sup>. La LTE podría haber optado, por ejemplo, por imponer al recurrente (en nuestro caso, el sujeto privado) el deber de comunicar a la Administración su decisión de impugnar la resolución que concede el acceso. Ante la falta de previsión específica, para que se produzca la entrega de la información, será necesario que la Administración oficie al órgano judicial que proceda en cada caso para que le confirme que no ha sido interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución que estima el acceso a la información<sup>1024</sup>.

En el caso de que se haya interpuesto recurso contencioso-administrativo, el artículo 22.2 LTE obliga, lógicamente, a que la entrega de la información se produzca una vez que se dicte sentencia confirmando el derecho del solicitante al acceso. Lo que no aclara la LTE es la necesidad de que la sentencia sea firme<sup>1025</sup>. Pero lo razonable es entender que el

---

<sup>1023</sup> Sobre esta cuestión, BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El ejercicio del derecho...*op. cit.*, p. 689.

<sup>1024</sup> Esta es una de las soluciones que plantea MESEGUER YEBRA. La otra opción “pero esta menos ortodoxa y conciliable con el principio constitucional de seguridad jurídica, supondría dejar transcurrir un tiempo “prudencial” desde la finalización del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo y facilitar el acceso en ausencia de comunicación del juzgado o tribunal acerca de la interposición de recurso” [MESEGUER YEBRA, Joaquín, “La formalización del acceso a la información pública”, en *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a la información pública*, Volumen II, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2019, p. 130; igualmente en “Formalización del acceso a la información pública”, en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de transparencia...*, *op. cit.*, p. 1364].

<sup>1025</sup> RAMS RAMOS, Leonor, “Cuestiones problemáticas en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, en REBOLLO PUIG, Manuel; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano (Coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas: libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015, p. 661.

artículo 22.2 LTE exige sentencia firme pues la lógica del precepto no es otra que impedir que el solicitante tenga acceso a la información reconocida mientras exista la posibilidad de un pronunciamiento judicial en sentido contrario<sup>1026</sup>.

Por otro lado, pese a que el artículo 22.2 LTE alude a las resoluciones que dicta la Administración concediendo el acceso a la información solicitada, debe entenderse que resulta igualmente aplicable en aquellos casos en que el acceso es reconocido por el CTBG u otro órgano de garantía autonómico en vía de reclamación, ya que contra la resolución del órgano de garantía también cabe recurso contencioso-administrativo<sup>1027</sup>. No cabe, pues, que el solicitante-reclamante reciba la información concedida por el órgano de garantía hasta que haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o, interpuesto, hasta que recaiga sentencia firme que confirme el derecho del solicitante a la información pedida. Y ello, pese a que, en la práctica, el CTBG insta a la entidad obligada a proporcionar al reclamante la información solicitada y no satisfecha y a remitir al propio órgano de garantía copia de la información remitida al reclamante<sup>1028</sup>. Otras autoridades de garantía, en cambio, cuando estiman la reclamación y conceden el acceso con oposición de tercero, establecen expresamente que el conocimiento por el solicitante no podrá producirse hasta que haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo frente

---

<sup>1026</sup> GUICHOT, Emilio, “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, en WENCES, Isabel; RAGONE, Sabrina; KÖLLING, Mario (Coords.), *La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 75; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El ejercicio del derecho...*op. cit.*”, p. 690.

<sup>1027</sup> Como indican expresamente, entre otras normas, el artículo 33 del Reglamento de transparencia y participación ciudadana del Ayuntamiento de Valencia, de 30 de octubre de 2015; el artículo 36.1 de la Ordenanza de transparencia, acceso a la información y reutilización de la información de la Diputación Provincial de Cádiz, de 18 de noviembre de 2015; el artículo 31 de la Ordenanza de transparencia, acceso a la información y reutilización de datos y buen gobierno del Ayuntamiento de Albacete, de 27 de octubre de 2016 o el artículo 36.1 de la Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Gijón, de 17 de noviembre de 2016.

La doctrina también se ha manifestado en este sentido. Así, escribe RAMS RAMOS que “carecería enteramente de lógica que los intereses o derechos de terceros tuvieran menos valor cuando se trata de la resolución de una reclamación por el CTBG que cuando la emite el órgano administrativo o entidad que posee la información” [RAMS RAMOS, Leonor “Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones...*op. cit.*”, p. 594].

<sup>1028</sup> Como pone de relieve FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 45, 2016, p. 35.



a la resolución que resuelve la reclamación o, en su caso, cuando este haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información<sup>1029</sup>.

Esta previsión del artículo 22.2 LTE puede producir una dilación relevante en el acceso a la información que, incluso, puede afectar a la propia efectividad del derecho en la medida en que con el paso del tiempo la información solicitada pierde valor<sup>1030</sup>. Aun así, cabe sostener que es preferible renunciar a la celeridad en el acceso a la información antes que sacrificar irreparablemente los bienes jurídicos que protege la LTE<sup>1031</sup>.

---

<sup>1029</sup> Por ejemplo, Resolución CT de Castilla y León 125/2021, de 5 de julio de 2021.

<sup>1030</sup> Como escribe BLANES CLIMENT, “el tiempo medio para la obtención de una sentencia firme en materia de transparencia y acceso a la información pública es de unos dos años”, tiempo al que habría que añadirle un mes que tiene de plazo la Administración para responder a la solicitud, ampliable por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, más los tres meses que tienen de plazo los órganos de garantía para resolver la reclamación, de tal modo que “nos encontramos ante una información pública cuyo interés en conocerla es más que probable que haya desaparecido más de 2 años después de haberla solicitado” [BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, “El recurso contencioso-administrativo en materia de transparencia y su necesaria reforma”, *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica en administración local y justicia municipal*, número 2, 2019, p. 56].

<sup>1031</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La reclamación ante los órganos de garantía...”, *op. cit.*, p. 36.



## Conclusiones

El artículo 105.b) de la Constitución reconoce de forma pionera en nuestro Derecho el principio de transparencia y rompe de esta forma con la regla del secreto administrativo que tradicionalmente caracterizaba a la Administración pública. Este principio de transparencia permite que la ciudadanía conozca la organización administrativa, participe en los asuntos públicos y, sobre todo, controle a la Administración, supervisando cómo se toman las decisiones y cómo se gasta el dinero público. La transparencia deviene en una exigencia democrática, que transforma verdaderamente la Administración pública en una Administración *de* los ciudadanos y *para* los ciudadanos en lugar de una Administración que únicamente actúa *sobre* los ciudadanos.

Cuando la Administración realiza por sí misma las tareas públicas, para que la ciudadanía pueda realizar un control social sobre la actuación administrativa basta con que el derecho de acceso a la información pública alcance únicamente a la Administración. La situación difiere notablemente cuando esas tareas públicas no son solo realizadas por la Administración, sino también por entidades privadas. En estos casos, si no se quiere limitar la efectividad del derecho de acceso y frustrar el control ciudadano que este posibilita, la transparencia debe abarcar también a estas entidades privadas. Lo mismo ocurre con los recursos públicos. Cuando las entidades privadas reciben dinero público, los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se gastan esos fondos públicos. Así, la transparencia va siempre de la mano de las tareas públicas o del dinero público, independientemente de la naturaleza jurídica de la entidad de que se trate.

Es cierto que la novedosa incorporación de los sujetos privados al ámbito subjetivo de la LTE puede suscitar algunas dudas. La exposición pública de las entidades privadas puede afectar a sus intereses económicos y comerciales, disminuir su deseo de contratar con la Administración, o hasta generar unos costes de gestión asociados al suministro de información. Sin embargo, creemos que la correcta aplicación de la transparencia permite evitar estos riesgos. La información accesible se limita únicamente a aquella conectada con las tareas públicas o con la financiación pública y, en su caso, las entidades privadas pueden invocar los límites al derecho de acceso a la información. Además, los costes de gestión pueden repercutirse a la Administración o, incluso, al usuario, y siempre cabe la posibilidad de crear tasas que graven las solicitudes de información que se realicen con

finés comerciales, solución que también es extrapolable a las peticiones dirigidas a la propia Administración.

Los sujetos privados, al realizar tareas públicas o al recibir fondos públicos, no se convierten en sujetos públicos. Por el contrario, siguen siendo sujetos privados con intereses privados. Precisamente, la mayor dificultad a la que se enfrenta el derecho de acceso a la información en poder de las entidades privadas es la búsqueda de un punto de equilibrio entre la transparencia inherente a las tareas públicas o a la financiación pública y la confidencialidad y reserva que caracteriza la actuación de los sujetos privados. Este punto de equilibrio es el que intentamos encontrar en cada uno de los sujetos privados analizados en este trabajo.

Las *sociedades mercantiles públicas* son entidades formalmente privadas, pero sustancialmente públicas, a las que la LTE somete al derecho de acceso a la información de forma similar a la propia Administración. La sujeción de estas entidades a la LTE plantea algunos problemas. En primer lugar, para determinar las entidades sujetas a la transparencia, la LTE utiliza un criterio exclusivamente patrimonialista, de modo que la norma alcanza a aquellas sociedades mercantiles en las que la Administración tiene una participación mayoritaria en el capital social. Por lo tanto, de la letra de la LTE se infiere que no estarían sujetas a transparencia aquellas sociedades mercantiles efectivamente controladas por la Administración por un medio diferente al capital social como, por ejemplo, la mayoría de los votos en el Consejo de Administración. El CTBG en una interpretación favorable a la transparencia –aunque discutible, ya que supera el sentido literal de la LTE–, considera que todas las empresas públicas sobre las que la Administración tiene un control real y efectivo permanecen sujetas a la LTE. En segundo lugar, la LTE no distingue entre las empresas públicas que prestan servicios públicos y las empresas públicas que realizan actividades comerciales o industriales y que reciben ingresos de mercado procedentes del desarrollo de su actividad en competencia con el sector privado. La sujeción de estas últimas a la LTE rompe, en cierta medida, la lógica que subyace en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma: el ejercicio de tareas públicas o la percepción de fondos públicos exigen transparencia. Si bien no tiene sentido que toda su actividad esté sujeta a la LTE, cabe señalar que hay una parte medular de estas empresas en la que la transparencia cobra todo su sentido. Estas empresas siguen

siendo públicas y aspectos tan relevantes como, por ejemplo, el régimen de personal debe permanecer accesible a los ciudadanos de manera similar a la propia Administración.

La sujeción de las sociedades mercantiles públicas a la LTE es completa: toda la información que obra en poder de estas entidades resulta accesible salvo que concurra alguno de los límites previstos en la norma. Las empresas públicas suelen argumentar que el derecho de acceso a la información lesiona sus intereses económicos y comerciales. Ni la LTE ni el CTBG ofrecen un criterio claro que delimite el punto de equilibrio entre transparencia y reserva. Sin embargo, del análisis casuístico se infiere que el CTBG es más sensible a la apreciación de los intereses económicos y comerciales cuando las empresas públicas compiten con el sector privado y se financian con ingresos de mercado. En sentido contrario, la presencia de una financiación pública hace prevalecer el acceso a la información frente a los perjuicios que la divulgación de esa información puede producir en los intereses económicos y comerciales de las empresas públicas.

Como hemos visto con detalle, hay un gran interés en conocer diversas informaciones en poder de las empresas públicas, desde la contratación y remuneraciones de los directivos, pasando por las actas de los Consejos de Administración, hasta todo tipo de información económica y contractual. Así, por ejemplo, se ha concedido el acceso a los costes de diferentes programas de RTVE y a la remuneración de sus colaboradores, al número de pasajeros de una línea de RENFE o al listado de obras de arte que se encuentran en un Parador Nacional. En cambio, se ha denegado el acceso a la información sobre retrasos de los trenes de RENFE o al tiempo de espera en una oficina de Correos.

Las *fundaciones del sector público*, al igual que las empresas públicas, son entidades formalmente privadas, pero materialmente públicas. La LTE sujeta a estas entidades al derecho de acceso a la información de forma similar a la propia Administración. Del texto de la LTE surgen dudas sobre si el alcance de la norma se limita a las fundaciones del sector público estatal o si incluye también a las fundaciones del sector público autonómico y local. El CTBG considera que todas estas fundaciones están sujetas a la norma. Al igual que las empresas públicas, la sujeción de las fundaciones del sector público a la LTE es completa: toda la información que obra en poder de estas entidades resulta accesible, salvo que concurra alguno de los límites previstos en la norma, especialmente, el referido a los intereses económicos y comerciales. A la luz de la casuística, el modo de

financiación de las fundaciones del sector público parece ser también el criterio relevante para el CTBG a la hora de apreciar la existencia del límite referido a la protección de los intereses económicos y comerciales.

Las *corporaciones de derecho público*, como entidades de base privada que ejercen funciones públicas, están sujetas a la LTE en la medida en que realicen actividades sometidas al Derecho administrativo. Por tales actividades, se entienden aquellas referidas a la organización y funcionamiento de estas entidades y al ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas como, por ejemplo, la asistencia jurídica gratuita o el visado colegial (en el caso de los Colegios Profesionales), o la organización y aprovechamiento de los regadíos (en el caso de las Comunidades de Regantes). Todas las demás actividades que desarrollan en beneficio de sus intereses corporativos, por tener un carácter exclusivamente privado, permanecen ajenas a la LTE.

Las *federaciones deportivas* son entidades privadas que tienen encomendadas el ejercicio de algunas funciones públicas. Aunque su naturaleza jurídica es discutida por la doctrina, el legislador y la jurisprudencia no las consideran corporaciones de derecho público. Por ello, cabe considerar que la LTE no somete a estas entidades al derecho de acceso a la información. Esta ausencia no deja de sorprender ya que las federaciones deportivas realizan auténticas funciones públicas y el ejercicio de las funciones públicas es una de las columnas sobre las que se asienta el ámbito subjetivo de la LTE. De hecho, algunas leyes autonómicas incluyen a estas entidades como sujetos pasivos del derecho de acceso a la información, y lo mismo sucede en otros ordenamientos como el francés o el portugués. Consideramos necesario, por lo tanto, como propuesta de *lege ferenda*, que las federaciones deportivas se sometan a la LTE de forma similar a las corporaciones de derecho público: las actividades que realicen con sujeción al Derecho administrativo deben ser conocibles en virtud del derecho de acceso, permaneciendo ajenas a la LTE el resto de sus actividades.

Por último, la LTE extiende su ámbito de aplicación a las *entidades puramente privadas* que prestan servicios públicos (excluyéndose los servicios de interés económico general), ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público. Sin embargo, a diferencia de los otros sujetos privados estudiados, el derecho de acceso a la información tiene en este caso un carácter indirecto. La LTE impone a estos sujetos

privados la obligación de suministrar a la Administración a la que se encuentran vinculados la información que esta necesita para cumplir con sus obligaciones de transparencia para con la ciudadanía. Así, los sujetos puramente privados no son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información, lo que cobra todo su sentido ya que, en realidad, es a la Administración a la que se pretende controlar. La obligación de los sujetos privados de suministrar información a la Administración pretende evitar que la externalización de actividades públicas pueda mitigar la efectividad del derecho de acceso a la información.

El procedimiento de acceso a la información es especialmente relevante en el caso de las entidades puramente privadas, ya que es el mecanismo que facilita el equilibrio entre la necesidad de acceso a la información pública y la salvaguarda de los intereses económicos y comerciales de los sujetos privados. Así, el trámite de audiencia permite que los sujetos puramente privados tengan la oportunidad de demostrar que el suministro de la información solicitada es lesivo para sus intereses privados pudiendo invocar y acreditar la concurrencia de alguno de los límites al derecho de acceso a la información. Defensa de sus derechos e intereses que, en su caso, podrá hacerse valer ante el CTBG o ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Aunque los sujetos privados analizados en este trabajo son diferentes en cuanto a su naturaleza y sumisión a la LTE, el propósito de la norma es transversal a todos ellos: garantizar que las tareas públicas y los recursos públicos no permanezcan, en ningún caso, ajenos al conocimiento público.

El análisis efectuado permite también constatar el importante papel desempeñado por el CTBG y sus homólogos autonómicos, en los seis años transcurridos desde la entrada en vigor de la LTE, a la hora de concretar las clases de información en poder de los sujetos privados que deben ser accesibles por la ciudadanía. Aunque el criterio de la ponderación es esencialmente casuístico, los órganos de garantía han realizado una interpretación en líneas generales coherente, aportando luz y previsibilidad al aplicar la norma a las entidades privadas. El diálogo constante entre las distintas autoridades de garantía ha dado robustez a los criterios desarrollados, criterios que, por lo general, han sido corroborados por la jurisprudencia, como ha podido comprobarse.





## **Resoluciones de los órganos de garantía de la transparencia citadas**

### **– CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

#### **A) CRITERIOS INTERPRETATIVOS**

Criterio Interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio de 2015.  
Criterio interpretativo CTBG 3/2016, de 14 de julio de 2016.  
Criterio Interpretativo CTBG 1/2019, de 24 de septiembre de 2019.  
Criterio Interpretativo CTBG 2/2019, de 20 de diciembre de 2019.  
Criterio Interpretativo CTBG 3/2019, de 20 de diciembre de 2019.

#### **B) RESOLUCIONES SOBRE SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS Y FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

Res. CTBG 105/2015, de 5 de julio de 2015 (RTVE, coste canales TV).  
Res. CTBG 168/2015, de 29 de julio de 2015 (RENFE, número de pasajeros).  
Res. CTBG 203/2015, de 24 de septiembre de 2015 (RTVE, coste Eurovisión 2015).  
Res. CTBG 423/2015, de 21 de enero de 2016 (INECO, retribuciones).  
Res. CTBG 39/2016, de 14 de abril de 2016 (RENFE, puntualidad).  
Res. CTBG 88/2016, de 8 de junio de 2016 (RTVE, contrato compraventa películas).  
Res. CTBG 90/2016, de 9 de junio de 2016 (RTVE, informes de auditoría).  
Res. CTBG 290/2016, de 30 de septiembre de 2016 (RTVE, coste Campanadas 2015).  
Res. CTBG 354/2016, de 27 de octubre de 2016 (RTVE, coste Eurovisión 2016).  
Res. CTBG 377/2016, de 15 de noviembre de 2016 (RENFE, películas en trenes).  
Res. CTBG 397/2016, de 25 de noviembre de 2016 (Fundación de los Ferrocarriles Españoles, contratos).  
Res. CTBG 526/2016, de 8 de marzo de 2017 (SEIASA, actas Consejo de Administración).  
Res. CTBG 528/2016, de 8 de marzo de 2017 (SEIASA, actas Consejo de Administración).  
Res. CTBG 535/2016, de 13 de marzo de 2017 (RTVE, coste Juegos Olímpicos).  
Res. CTBG 536/2016, de 13 de marzo de 2017 (RTVE, coste Eurovisión 2016).  
Res. CTBG 541/2016, de 15 de marzo de 2017 (RTVE, retribuciones).  
Res. CTBG 543/2016, de 15 de marzo de 2017 (NAVANTIA, retribuciones).  
Res. CTBG 78/2017, de 18 de mayo de 2017 (RTVE, coste Campanadas 2016).  
Res. CTBG territorial 126/2017, de 19 de junio de 2017 (Fundación Ciudad de la Energía, trayectoria profesional).  
Res. CTBG 164/2017, de 26 de julio de 2017 (IMBISA, retribuciones).  
Res. CTBG territorial 207/2017, de 3 de abril de 2018 (GISA, expedientes de contratación).  
Res. CTBG territorial 303/2017, de 30 de mayo de 2018 (EMVS, expediente de venta viviendas).  
Res. CTBG territorial 341/2017, de 15 de junio de 2018 (RTPA, actas Consejo de Administración).  
Res. CTBG territorial 346/2017, de 5 de diciembre de 2017 (EMVICESA, retribuciones).  
Res. CTBG territorial 378/2017, de 7 de junio de 2018 (Club de Campo Villa de Madrid, contratos).

Res. CTBG territorial 403/2017, de 13 de junio de 2018 (Radio Televisión Ceuta, contratos)

Res. CTBG 403/2017, de 20 de noviembre de 2017 (Agencia EFE, retribuciones).

Res. CTBG 428/2017, de 12 de diciembre de 2017 (Fundación Pública Escuela de Organización Industrial, contratos).

Res. CTBG 493/2017, de 31 de enero de 2018 (Paradores, inventario bienes muebles).

Res. CTBG 508/2017, de 12 de febrero de 2018 (Valladolid Alta Velocidad 2003 S. A., actas).

Res. CTBG 534/2017, de 22 de enero de 2018 (RTVE, contrato compraventa películas).

Res. CTBG territorial 15/2018, de 20 de septiembre de 2018 (Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid, contratos).

Res. CTBG 22/2018, de 9 de abril de 2018 (RTVE, coste de un programa de TV).

Res. CTBG 42/2018, de 23 de abril de 2018 (RENFE, retrasos).

Res. CTBG 198/2018, de 3 de julio de 2018 (RTVE, gasto colaboradores programa TV).

Res. CTBG 219/2018, de 10 de julio de 2018 (RENFE, retrasos).

Res. CTBG 337/2018, de 29 de agosto de 2018 (RTVE, remuneraciones “Masterchef”).

Res. CTBG territorial 369/2018, de 4 de febrero de 2019 (Fundación Hospital Calahorra, trayectoria profesional).

Res. CTBG 618/2018, de 10 de diciembre de 2018 (Correos, finalidad LTE, inadmisión).

Res. CTBG 626/2018, de 22 de enero de 2019 (RENFE, indemnizaciones por retrasos).

Res. CTBG 708/2018, de 19 de febrero de 2019 (Correos, listado inmuebles).

Res. CTBG 482/2018, de 12 de noviembre de 2018 (RTVE, actas Consejo Administración).

Res. CTBG 134/2019, de 23 de mayo de 2019 (RENFE, actas Consejo Administración).

Res. CTBG 152/2019, de 29 de mayo de 2019 (IMBISA, retribuciones).

Res. CTBG 303/2019, de 15 de julio de 2019 (Fundación Teatro Real, convenios).

Res. CTBG 442/2019, de 16 de septiembre de 2019 (RTVE, Masterchef, ingresos).

Res. CTBG 482/2019, de 3 de octubre de 2019 (RTVE, actas Consejo Administración).

Res. CTBG 526/2019, de 22 de octubre de 2019 (RTVE, coste producción externalizada).

Res. CTBG 548/2019, de 30 de octubre de 2019 (RTVE, retribuciones).

Res. CTBG territorial 592/2019, de 2 de diciembre de 2019 (LYMA, contratos con abogados).

Res. CTBG 601/2019, de 22 de noviembre de 2019 (RTVE, caché de un presentador).

Res. CTBG 607/2019, de 22 de noviembre de 2019 (RTVE, contrato programa TV).

Res. CTBG 642/2019, de 2 de diciembre de 2019 (Correos, indemnizaciones notificaciones).

Res. CTBG territorial 832/2019, de 3 de junio de 2020 (Radio Televisión de Madrid, colaboradores).

Res. CTBG 852/2019, de 22 de enero de 2020 (RTVE, gastos colaboradores programa TV).

Res. CTBG 15/2020, de 1 de junio de 2020 (RTVE, ingresos patrocinios culturales).

Res. CTBG 34/2020, de 1 de junio de 2020 (RTVE, remuneraciones “Masterchef”).

Res. CTBG territorial 176/2020, de 9 de julio de 2020 (Fundación Universidad de Oviedo, contratos).

Res. CTBG 270/2020, de 23 de julio de 2020 (RTVE, gastos colaboradores programa TV).

Res. CTBG 436/2020, de 15 de octubre de 2020 (RENFE, retribuciones).

Res. CTBG territorial 493/2020, de 15 de diciembre de 2020 (INMUSA, contratos menores).

Res. CTBG territorial 611/2020, de 11 de marzo de 2021 (Club de Campo Villa de Madrid, actas).

Res. CTBG 657/2020, de 22 de diciembre de 2020 (RTVE, retribuciones).

- Res. CTBG 934/2020, de 7 de abril de 2021 (Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, patrimonio).
- Res. CTBG 224/2021, de 23 de julio de 2021 (Paradores, retribuciones, actas).
- Res. CTBG territorial 230/2021, de 27 de julio de 2021 (ESMASA, actas).
- Res. CTBG 322/2021, de 27 de agosto de 2021 (RTVE, coste serie “Cuéntame cómo pasó”).

C) RESOLUCIONES SOBRE CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO Y FEDERACIONES DEPORTIVAS

- Res. CTBG 106/2015, de 20 de mayo de 2015 (Real Federación Española de Golf, inadmisión).
- Res. CTBG 151/2015, de 30 de julio de 2015 (Comunidad de Regantes, cuentas anuales).
- Res. CTBG 399/2015, de 25 de noviembre de 2015 (Comunidad de Regantes, inadmisión).
- Res. CTBG 420/2015, de 18 de febrero de 2016 (Comunidad de Regantes, cuentas anuales).
- Res. CTBG territorial 15/2016, de 5 de mayo de 2016 (Colegio Profesional, actas).
- Res. CTBG 17/2016, de 30 de marzo de 2016 (Colegio Profesional, contratación).
- Res. CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016 (Colegio Profesional, actas, contabilidad).
- Res. CTBG territorial 72/2016, de 3 de junio de 2016 (Colegio Profesional, actas).
- Res. CTBG 80/2016, de 30 de mayo de 2016 (Colegio Profesional, remuneraciones).
- Res. CTBG 81/2016, de 31 de mayo de 2016 (Colegio Profesional, gestión económica).
- Res. CTBG territorial 136/2016, de 4 de noviembre de 2016 (Colegio Profesional, intrusismo).
- Res. CTBG 297/2016, de 29 de septiembre de 2016 (Comunidad de Regantes, votos).
- Res. CTBG 301/2016, de 3 de octubre de 2016 (Comunidad de Regantes, Ordenanzas).
- Res. CTBG 464/2016, de 23 de enero de 2017 (Comunidad de Regantes, Jurado de Riegos).
- Res. CTBG territorial 27/2017, de 21 de abril de 2017 (Federación Cántabra de Vela, cuentas).
- Res. CTBG territorial 31/2017, de 26 de abril de 2017 (Colegio Profesional, turno de oficio).
- Res. CTBG territorial 46/2017, de 10 de mayo de 2017 (Colegio Profesional, colegiación).
- Res. CTBG 52/2017, de 9 de mayo de 2017 (Comunidad de Regantes, actas).
- Res. CTBG territorial 73/2017, de 26 de mayo de 2017 (Colegio Profesional, actas).
- Res. CTBG 245/2017, de 22 de agosto de 2017 (Colegio Profesional, altas colegiados).
- Res. CTBG 314/2017, de 3 de octubre de 2017 (Comunidad de Regantes, presupuestos).
- Res. CTBG 347/2017, de 17 de octubre de 2017 (Comunidad de Regantes, actas).
- Res. CTBG 355/2017, de 16 de octubre de 2017 (Comunidad de Regantes, cuentas anuales).
- Res. CTBG 361/2017, de 24 de octubre de 2017 (Cofradía de Pescadores, actividades privadas).
- Res. CTBG 432/2017, de 13 de diciembre de 2017 (Comunidad de Regantes, actas).
- Res. CTBG 435/2017, de 26 de octubre de 2017 (Real Federación Española de Vela, inadmisión).
- Res. CTBG 531/2017, de 23 de febrero de 2018 (Comunidad de Regantes, estructura orgánica).
- Res. CTBG 66/2018, de 4 de mayo de 2018 (Comunidad de Regantes, actas).
- Res. CTBG 122/2018, de 7 de junio de 2018 (Comunidad de Regantes, consumos de agua).
- Res. CTBG 123/2018, de 30 de mayo de 2018 (Colegio Profesional, visado).
- Res. CTBG 140/2018, de 1 de junio de 2018 (Colegio Profesional, estadísticas colegiados).
- Res. CTBG 145/2018, de 7 de junio de 2018 (Colegio Profesional, número de colegiados).
- Res. CTBG 213/2018, de 29 de junio de 2018 (Colegio Profesional, condiciones colegiación).
- Res. CTBG 238/2018, de 13 de julio de 2018 (Comunidad de Regantes, número votos comunero).

Res. CTBG 246/2018, de 16 de julio de 2018 (Comunidad de Regantes, cobro de cuotas).

Res. CTBG 323/2018, de 22 de agosto de 2018 (Comunidad de Regantes, proyecto regadíos).

Res. CTBG territorial 262/2018, de 19 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG territorial 263/2018, de 29 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG territorial 265/2018, de 19 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG territorial 266/2018, de 19 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG territorial 267/2018, de 19 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG 268/2018, de 24 de julio de 2018 (Comunidad de Regantes, agua consumida).

Res. CTBG territorial 268/2018, de 19 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG territorial 269/2018, de 19 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Resolución CTBG territorial 270/2018, de 15 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG territorial 271/2018, de 19 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG 293/2018, de 16 de julio de 2018 (Comunidad de Regantes, nombre comuneros).

Res. CTBG 300/2018, de 13 de agosto de 2018 (Comunidad de Regantes, datos reuniones, actas).

Res. CTBG 369/2018, de 20 de agosto de 2018 (Colegio Profesional, altas y bajas).

Res. CTBG 421/2018, de 5 de septiembre de 2018 (Comunidad de Regantes, superficie regable).

Res. CTBG 454/2018, de 31 de agosto de 2018 (Real Federación Española de Fútbol, inadmisión).

Res. CTBG 477/2018, de 12 de noviembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG territorial 517/2018, de 4 de enero de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018 (Comunidad de Regantes, gasto en asesores).

Res. CTBG territorial 542/2018, de 7 de diciembre de 2018 (Federación de Golf de Madrid, inadmisión).

Res. CTBG territorial 573/2018, de 22 de marzo de 2019 (Colegio Profesional, contratos).

Res. CTBG territorial 575/2018, de 14 de enero de 2019 (Colegio concertado, no es sujeto pasivo).

Res. CTBG 742/2018, de 27 de febrero de 2019 (Comunidad de Regantes, precio del agua).

Res. CTBG territorial 12/2019, de 2 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG territorial 37/2019, de 16 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CTBG 69/2019, de 12 de abril de 2019 (Comunidad de Regantes, derechos de riego).

Res. CTBG 438/2019, de 16 de septiembre de 2019 (Comunidad de Regantes, cuotas pendientes).

Res. CTBG 475/2019, de 26 de septiembre de 2019 (Comunidad de Regantes, padrón, votos).

Res. CTBG territorial 525/2019, de 12 de noviembre de 2019 (Colegio Profesional, expediente deontológico).

Res. CTBG 547/2019, de 25 de octubre de 2019 (Colegio Profesional, expediente deontológico).

Res. CTBG 682/2019, de 16 de diciembre de 2019 (Comunidad de Regantes, padrón, votos).

Res. CTBG territorial 714/2019, de 12 de febrero de 2020 (Colegio Profesional, expediente deontológico).

Res. CTBG 769/2019, de 24 de enero de 2020 (Comunidad de Regantes, actas).  
Res. CTBG 816/2019, de 11 de febrero de 2020 (Comunidad de Regantes, sistema de riegos).  
Res. CTBG territorial 819/2019, de 4 de junio de 2020 (Colegio Profesional, listado empleados).  
Res. CTBG 851/2019, de 19 de febrero de 2020 (Colegio Profesional, actas).  
Res. CTBG 865/2019, de 27 de febrero de 2020 (Comunidad de Regantes, actas).  
Res. CTBG 910/2019, de 18 de marzo de 2020 (Colegio Profesional, condecoraciones).  
Res. CTBG 150/2020, de 1 de junio de 2020 (Colegio Profesional, recursos humanos).  
Res. CTBG territorial 208/2020, de 26 de agosto de 2020 (Colegio Profesional, patrocinios).  
Res. CTBG 238/2020, de 23 de julio de 2020 (Colegio Profesional, actas).  
Res. CTBG territorial 260/2020, de 3 de noviembre de 2020 (Real Federación de Fútbol de Madrid, estructura orgánica, retribuciones, contratos).  
Res. CTBG 435/2020, de 15 de octubre de 2020 (Comunidad de Regantes, cuotas pendientes).  
Res. CTBG 568/2020, de 30 de noviembre de 2020 (Colegio Profesional, actas).  
Res. CTBG 659/2020, de 18 de diciembre de 2020 (Colegio Profesional, actas electorales).  
Res. CTBG 723/2020, de 29 de enero de 2021 (Comunidad de Regantes, proyecto regadíos).  
Res. CTBG 741/2020, de 3 de febrero de 2021 (Comunidad de Regantes, actas).  
Res. CTBG territorial 39/2021, de 18 de mayo de 2021 (Colegio Profesional, memoria).  
Res. CTBG 239/2021, de 26 de julio de 2021 (Colegio Profesional, memoria, actas, censo).

#### D) RESOLUCIONES SOBRE SUJETOS PURAMENTE PRIVADOS

Res. CTBG territorial 193/2016, de 27 de diciembre de 2016 (ASCAN, concesionaria).  
Res. CTBG territorial 33/2018, de 13 de julio de 2018 (AQUONA, concesionaria).  
Res. CTBG territorial 167/2018, de 10 de octubre de 2018 (SABA, concesionaria).  
Res. CTBG territorial 168/2018, de 18 de octubre de 2018 (ACVIL, concesionaria).

#### E) OTRAS RESOLUCIONES

Res. CTBG 87/2015, de 1 de julio de 2015.  
Res. CTBG 107/2015, de 10 de julio de 2015.  
Res. CTBG 111/2015, de 6 de julio de 2015.  
Res. CTBG 128/2015, de 18 de junio de 2015.  
Res. CTBG 132/2015, de 17 de julio de 2015.  
Res. CTBG 136/2015, de 18 de junio de 2015.  
Res. CTBG 137/2015, de 18 de junio de 2015.  
Res. CTBG 138/2015, de 18 de junio de 2015.  
Res. CTBG 139/2015, de 18 de junio de 2015.  
Res. CTBG 140/2015, de 18 de junio de 2015.  
Res. CTBG 141/2015, de 18 de junio de 2015.  
Res. CTBG 142/2015, de 18 de junio de 2015.  
Res. CTBG 148/2015, de 20 de julio de 2015.  
Res. CTBG 209/2015, de 25 de septiembre de 2015.  
Res. CTBG 271/2015, de 3 de noviembre de 2015.

Res. CTBG 388/2015, de 17 de diciembre de 2015.  
Res. CTBG 292/2015, de 6 de octubre de 2015.  
Res. CTBG 23/2016, de 7 de abril de 2016.  
Res. CTBG territorial 43/2016, de 4 de abril de 2016.  
Res. CTBG 67/2016, de 20 de mayo de 2016.  
Res. CTBG 73/2016, de 9 de mayo de 2016.  
Res. CTBG 87/2016, de 7 de junio de 2016.  
Res. CTBG territorial 91/2016, de 27 de julio de 2016.  
Res. CTBG 338/2016, de 21 de octubre de 2016.  
Res. CTBG 375/2016, de 10 de noviembre de 2016.  
Res. CTBG 437/2016, de 11 de enero de 2017.  
Res. CTBG 38/2017, de 24 de abril de 2017.  
Res. CTBG 96/2017, de 24 de mayo de 2017.  
Res. CTBG territorial 140/2017, de 17 de octubre de 2017.  
Res. CTBG territorial 141/2017, de 4 de agosto de 2017.  
Res. CTBG 178/2017, de 26 de mayo de 2017.  
Res. CTBG 200/2017, de 26 de junio de 2017  
Res. CTBG 231/2017, de 18 de agosto de 2017.  
Res. CTBG 246/2017, de 22 de agosto de 2017.  
Res. CTBG 285/2017, de 7 de septiembre.  
Res. CTBG 298/2017, de 18 de septiembre de 2017.  
Res. CTBG territorial 357/2017, de 14 de marzo de 2018.  
Res. CTBG 389/2017, de 13 de noviembre de 2017.  
Res. CTBG 396/2017, de 25 de septiembre de 2017.  
Res. CTBG 484/2017, de 21 de noviembre de 2017.  
Res. CTBG 536/2017, de 28 de diciembre de 2017.  
Res. CTBG 541/2017, de 14 de marzo de 2018.  
Res. CTBG 17/2018, de 13 de febrero de 2018.  
Res. CTBG 114/2018, de 15 de junio de 2018.  
Res. CTBG territorial 164/2018, de 10 de octubre de 2018.  
Res. CTBG 178/2018, de 15 de junio de 2018.  
Res. CTBG 264/2018, de 10 de mayo de 2018.  
Res. CTBG 309/2018 de 16 de agosto de 2018.  
Res. CTBG 412/2018, de 19 de julio de 2018.  
Res. CTBG 435/2018, de 22 de octubre de 2018.  
Res. CTBG 494/2018, de 21 de noviembre de 2018.  
Res. CTBG 499/2018, de 21 de noviembre de 2018.  
Res. CTBG 701/2018, de 18 de febrero de 2019.  
Res. CTBG 713/2018, de 8 de enero de 2019.  
Res. CTBG 728/2018, de 1 de marzo de 2019.  
Res. CTBG 744/2018, de 29 de enero de 2019.  
Res. CTBG 88/2019, de 3 de mayo de 2019.  
Res. CTBG 100/2019, de 3 de mayo de 2019.

Res. CTBG 191/2019, de 12 de junio de 2019.  
Res. CTBG 160/2019, de 22 de mayo de 2019.  
Res. CTBG 399/2019, de 17 de junio de 2019.  
Res. CTBG 611/2019, de 26 de noviembre de 2019.  
Res. CTBG 778/2019, de 4 de febrero de 2020.  
Res. CTBG 846/2019, de 24 de febrero de 2020.  
Res. CTBG territorial 17/2020, de 14 de abril de 2020.  
Res. CTBG 46/2020, de 17 de abril de 2020.  
Res. CTBG 88/2020, de 1 de junio de 2020.  
Res. CTBG 204/2020, de 9 de julio de 2020.  
Res. CTBG 230/2020, de 24 de junio de 2020.  
Res. CTBG territorial 558/2020, de 19 de enero de 2021.  
Res. CTBG territorial 776/2020, de 12 de enero de 2021.  
Res. CTBG 704/2020, de 20 de enero de 2020.  
Res. CTBG 776/2020, de 12 de enero de 2021.  
Res. CTBG 825/2020, de 1 de marzo de 2021.  
Res. CTBG 838/2020, de 3 de marzo de 2021.  
Res. CTBG 841/2020, de 4 de marzo de 2021.  
Res. CTBG 920/2020, de 6 de abril de 2021.  
Res. CTBG 58/2021, de 20 de mayo de 2021.  
Res. CTBG 67/2021, de 20 de mayo de 2021.

#### **– CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA**

##### **A) RESOLUCIONES SOBRE SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS Y FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

Res. CTPD de Andalucía 32/2016, de 1 de junio de 2016 (Empresa Pública Deporte Andaluz, contratación de directivo).  
Res. CTPD de Andalucía 117/2016, de 7 de diciembre de 2016 (Impulsa El Puerto, venta de inmuebles).  
Res. CTPD de Andalucía 112/2017, de 7 de agosto de 2017 (APEMSA, actas Consejo de Administración).  
Res. CTPD de Andalucía 39/2019, de 19 de febrero de 2019 (RTVA, gasto en productoras).  
Res. CTPD de Andalucía 64/2019, de 15 de marzo de 2019 (ALGESA, cuentas anuales).  
Res. CTPD de Andalucía 30/2020, de 11 de febrero de 2020 (EMUREMASA, libros contables, informes de auditoría).  
Res. CTPD de Andalucía 63/2020, de 26 de febrero de 2020 (FAISEM, informes).  
Res. CTPD de Andalucía 302/2020, de 7 de octubre de 2020 (Entidades participadas por el Ayuntamiento de Úbeda, retribuciones).  
Res. CTPD de Andalucía 135/2021, de 13 de abril de 2021 (Fundación Progreso y Salud, puestos de trabajo).

## B) RESOLUCIONES SOBRE CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO Y FEDERACIONES DEPORTIVAS

- Res. CTPD de Andalucía 31/2016, de 1 de junio de 2016 (Colegio Profesional, estructura orgánica, presupuestos, cuentas anuales).
- Res. CTPD de Andalucía 114/2016, de 30 de noviembre de 2016 (Colegio Profesional, proceso selectivo).
- Res. CTPD de Andalucía 106/2017, de 26 de julio de 2017 (Federación Andaluza de Motociclismo, actas electorales).
- Res. CTPD de Andalucía 119/2017, de 8 de noviembre de 2017 (Cofradía de Pescadores, presupuestos, cuentas anuales, informes de auditoría).
- Res. CTPD de Andalucía 85/2019, de 2 abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CTPD de Andalucía 90/2019, de 8 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CTPD de Andalucía 92/2019, de 8 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CTPD de Andalucía 94/2019, de 8 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CTPD de Andalucía 95/2019, de 8 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CTPD de Andalucía 114/2019, de 10 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CTPD de Andalucía 265/2019, de 13 de septiembre de 2019 (Colegio Profesional, visado).
- Res. CTPD de Andalucía 272/2019, de 8 de octubre de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CTPD de Andalucía 37/2020 de 12 de febrero de 2020 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CTPD de Andalucía 130/2020, de 13 de abril de 2020 (Colegio Profesional, presupuestos, contabilidad).
- Res. CTPD de Andalucía 127/2020, de 8 de abril de 2020 (Colegio Profesional, actas).

## C) OTRAS RESOLUCIONES

- Res. CTPD de Andalucía 51/2016, de 5 de julio de 2016.
- Res. CTPD de Andalucía 64/2016, de 20 julio de 2016.
- Res. CTPD de Andalucía 87/2016, de 7 de septiembre de 2016.
- Res. CTPD de Andalucía 94/2016, de 28 de septiembre de 2016.
- Res. CTPD de Andalucía 151/2017, de 20 de diciembre de 2017.
- Res. CTPD de Andalucía 78/2018, de 14 de marzo de 2018.
- Res. CTPD de Andalucía 108/2018, de 6 de abril de 2018.
- Res. CTPD de Andalucía 244/2018, de 20 de junio de 2018.
- Res. CTPD de Andalucía 379/2018, de 25 de septiembre de 2018.
- Res. CTPD de Andalucía 382/2018, de 4 de octubre de 2018.
- Res. CTPD de Andalucía 150/2019, de 16 de mayo de 2019.
- Res. CTPD de Andalucía 203/2019, de 17 de junio de 2019.
- Res. CTPD de Andalucía 350/2019, de 23 de diciembre de 2019.
- Res. CTPD de Andalucía 105/2021, de 6 de abril de 2021.



## – CONSEJO DE TRANSPARENCIA DE ARAGÓN

### A) RESOLUCIONES SOBRE SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS

Res. CT de Aragón 21/2017, de 18 de septiembre de 2017 (Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, contratos)

Res. CT de Aragón 19/2020, de 15 de junio de 2020 (Televisión Autónoma de Aragón, coste programa TV).

### B) RESOLUCIONES SOBRE CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

Res. CT de Aragón 10/2017, de 2 de mayo de 2017 (Colegio Profesional, estudios, informes).

Res. CT de Aragón 11/2017, de 2 de mayo de 2017 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CT de Aragón 18/2018, de 16 de abril de 2018 (Comunidad de Regantes, Ordenanzas).

Res. CT de Aragón 56/2018, de 29 de octubre de 2018 (Comunidad de Regantes, copia plano zona regable)

Res. CT de Aragón 62/2018 de 3 diciembre de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CT de Aragón 30/2021, de 28 de junio de 2021 (Comunidad de Regantes, construcción de una balsa).

### C) RESOLUCIONES SOBRE SUJETOS PURAMENTE PRIVADOS

Res. CT de Aragón 47/2018, de 24 de septiembre de 2018 (Contratistas, información contractual).

Res. CT de Aragón 14/2020, de 15 de junio de 2020 (Contratista, estacionamiento regulado).

Res. CT de Aragón 8/2021, de 15 de marzo de 2021 (Contratista, gestión de residuos).

### D) OTRAS RESOLUCIONES

Res. CT de Aragón 3/2017, de 27 de febrero de 2017.

Res. CT de Aragón 15/2017, de 27 de julio de 2017.

Res. CT de Aragón 20/2019, de 27 de mayo de 2019.

Res. CT de Aragón 10/2021, de 15 de marzo de 2021.

Res. CT de Aragón 12/2021, de 17 de mayo de 2021.

## – COMISIÓN DE RECLAMACIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LAS ISLAS BALEARES

Acuerdo CRAIP de Baleares 11/14760/17, de 10 de noviembre de 2018 (*Fundació Teatre Principal de Palma*)

Acuerdo CRAIP de Baleares 56/2018, de 23 de octubre de 2019 (Contratista, audiencia).

Acuerdo CRAIP de Baleares 20/2019, de 25 de junio de 2020 (Colegio Profesional, actas, retribuciones).

**– COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS**

**A) RESOLUCIONES SOBRE SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS**

Res. CT de Canarias 66/2017, de 28 de diciembre de 2018 (Spet, Turismo de Tenerife, tarjetas bancarias).

Res. CT de Canarias 84/2017, de 8 de enero de 2018 (ICODEMSA, contratos).

Res. CT de Canarias 63/2020, de 1 de julio de 2020 (Televisión Pública de Canarias, coste emisión partido fútbol).

Res. CT de Canarias 64/2020, de 2 de julio de 2020 (Televisión Pública de Canarias, coste emisión fiestas patronales).

**B) RESOLUCIONES SOBRE CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO Y FEDERACIONES DEPORTIVAS**

Res. CT de Canarias 2/2015, de 26 de octubre de 2015 (Federación Interinsular de Fútbol de Tenerife, cuentas anuales)

Res. CT de Canarias 12/2015, de 17 de diciembre de 2015 (Colegio Profesional, censo).

Res. CT de Canarias 60/2016, de 16 de marzo de 2017 (Colegio Profesional, actas electorales).

Res. CT de Canarias 18/2017, de 24 de octubre de 2017 (Cofradía de Pescadores, Estatutos, estructura orgánica, retribuciones, actas, presupuestos, cuentas anuales, auditoría).

**C) OTRAS RESOLUCIONES**

Res. CT de Canarias 8/2017, de 20 de marzo de 2017.

Res. CT de Canarias 76/2018, de 2 de abril de 2019.

Res. CT de Canarias 342/2020, de 23 de junio de 2021.

**– COMISIÓN DE TRANSPARENCIA DE CASTILLA Y LEÓN**

**A) RESOLUCIONES SOBRE SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS Y FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

Res. CT de Castilla y León 168/2018, de 28 de septiembre de 2018 (FULDEFE, contratos, pago a proveedores).

Res. CT de Castilla y León 1/2019, de 11 de enero de 2019 (Sociedad Mixta Aguas de León, contratos).

Res. CT de Castilla y León 164/2019, de 30 de octubre de 2019 (EULSA, pago proveedores).

Res. CT de Castilla y León 67/2020, de 17 de abril de 2020 (Servicios Funerarios de León, libro mayor).

Res. CT de Castilla y León 70/2020, de 30 de abril de 2020 (Fundación General de la Universidad de León y de la Empresa, presupuestos).

Res. CT de Castilla y León 118/2021, de 18 de junio de 2021 (Fundación General de la Universidad de León y de la Empresa, puestos de trabajo).

## B) RESOLUCIONES SOBRE CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

- Res. CT de Castilla y León 14/2016, de 16 de junio de 2016 (Colegio Profesional, número de colegiados).
- Res. CT de Castilla y León 11/2017, de 21 de febrero de 2017 (Colegio Profesional, expediente deontológico).
- Res. CT de Castilla y León 75/2018, de 20 de abril de 2018 (Colegio Profesional, actas).
- Res. CT de Castilla y León 84/2018, de 4 de mayo de 2018 (Colegio Profesional, actas).
- Res. CT de Castilla y León 217/2018, de 10 de diciembre de 2018 (Colegio Profesional, actas).
- Res. CT de Castilla y León 66/2019, de 29 de marzo de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CT de Castilla y León 71/2019, de 5 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CT de Castilla y León 73/2019, de 5 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CT de Castilla y León 74/2019, de 5 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CT de Castilla y León 74/2019, de 5 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CT de Castilla y León 76/2019, de 5 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CT de Castilla y León 87/2019, de 29 de abril de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).
- Res. CT de Castilla y León 125/2019, de 5 de julio de 2019 (Colegio Profesional, actas).
- Res. CT de Castilla y León 126/2019, de 5 de julio de 2019 (Colegio Profesional, actas).
- Res. CT de Castilla y León 143/2019, de 18 de septiembre de 2019 (Colegio Profesional, listado colegiados propuestos a la Administración).
- Res. CT de Castilla y León 38/2020, de 7 de abril de 2020 (Colegio Profesional, actas).
- Res. CT de Castilla y León 59/2020, de 7 de abril de 2020 (Comunidad de Regantes, incorporación fincas regables).
- Res. CT de Castilla y León 133/2020, de 12 de junio de 2020 (Colegio Profesional, visado).
- Res. CT de Castilla y León 27/2021, de 12 de marzo de 2021 (Comunidad de Regantes, modernización de regadíos).
- Res. CT de Castilla y León 66/2021, de 7 de mayo de 2021 (Colegio Profesional, listado peritos forenses).
- Res. CT de Castilla y León 67/2021, de 7 de mayo de 2021 (Colegio Profesional, listado contadores-partidores en procesos judiciales).

## C) OTRAS RESOLUCIONES

- Res. CT de Castilla y León 108/2017, de 16 de octubre de 2017.
- Res. CT de Castilla y León 225/2018, de 28 de diciembre de 2018.
- Res. CT de Castilla y León 148/2019, de 11 de octubre de 2019.
- Res. CT de Castilla y León 183/2019, de 17 de diciembre de 2019.
- Res. CT de Castilla y León 135/2020, de 19 de junio de 2020.
- Res. CT de Castilla y León 7/2021, de 9 de febrero de 2021.
- Res. CT de Castilla y León 40/2021, de 26 de marzo de 2021.
- Res. CT de Castilla y León 42/2021, de 26 de marzo de 2021.
- Res. CT de Castilla y León 47/2021, de 9 de abril de 2021.
- Res. CT de Castilla y León 155/2021, de 27 de agosto de 2021.

– COMISIÓN DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CATALUÑA

A) DICTÁMENES

Dictamen GAIP 1/2016, de 11 de mayo de 2016.

Dictamen GAIP 4/2016, de 29 de junio de 2016.

Dictamen GAIP 1/2020, de 26 de marzo de 2020.

B) RESOLUCIONES SOBRE SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS Y FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Res. GAIP 266/2016, de 10 de enero de 2017 (TMB, retribuciones).

Res. GAIP 269/2016, de 4 de noviembre de 2016 (*Fundació Institut d'investigació sanitària Pere Virgili*, retribuciones).

Res. GAIP 297/2016, de 17 de noviembre de 2016 (*Fundació Parc Taulí*, retribucioens).

Res. GAIP 270/2017, de 9 de agosto de 2017 (*Fundació Auditori Palau de Congressos de Girona*, informe de auditoría).

Res. GAIP 316/2018, de 8 de noviembre de 2018 (*Fundació Tarragona 2017*, contratistas).

Res. GAIP 317/2018, de 8 de noviembre de 2018 (*Mobile World Capital Foundation*, gastos desplazamientos).

Res. GAIP 362/2018, de 28 de noviembre de 2018 (*Teatre Nacional de Catalunya*, retribuciones).

Res. GAIP 539/2019, de 27 de septiembre de 2019 (*Fundació Museu Picasso Barcelona*, contratos).

Res. GAIP 754/2019, de 4 de diciembre de 2019 (*Aigües de Montblanc*, retribuciones).

Res. GAIP 92/2020, de 7 de febrero de 2020 (ESPIMSA, informe méritos Gerente).

Res. GAIP 94/2020, de 7 de febrero de 2020 (ESPIMSA, cuentas anuales).

Res. GAIP 85/2021, de 21 de enero de 2021 (*Electradistribució Centelles*, facturas).

Res. GAIP 86/2021, de 21 de enero de 2021 (*Electracomercial Centelles*, facturas).

Res. GAIP 335/2020, de 9 de julio de 2020 (ESPIMSA, facturas).

Res. GAIP 601/2020, de 29 de octubre de 2020 (ESPIMSA, gastos efectuados por directivos).

Res. GAIP 209/2021, de 25 de febrero de 2021 (*Fundació Tecnocampus Mataró Maresme*, retribuciones).

Res. GAIP 349/2021, de 23 de abril de 2021 (ESPIMSA, contratos, facturas).

Res. GAIP 354/2021, de 23 de abril de 2021 (ESPIMSA, indemnización despido Gerente).

Res. GAIP 360/2021, de 23 de abril de 2021 (EMATSA, libro mayor).

Res. GAIP 434/2021, de 13 de mayo de 2021 (Colegio Profesional, turno de oficio).

C) RESOLUCIONES SOBRE CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO Y FEDERACIONES DEPORTIVAS

Res. GAIP 485/2016, de 10 de enero de 2017 (Colegio Profesional, retribuciones).

Res. GAIP 16/2017, de 18 de enero de 2017 (Colegio Profesional, actividades privadas).

Res. GAIP 310/2017, de 15 de septiembre de 2017 (Cofradía de Pescadores, presupuestos, retribuciones).

Res. GAIP 374/2018, de 12 de diciembre de 2018 (Colegio Profesional, deontología).  
Res. GAIP 191/2019, de 4 de abril de 2019 (Contratistas, selección del Director).  
Res. GAIP 243/2019, de 3 de mayo de 2019 (Colegio Profesional, turno de oficio).  
Res. GAIP 466/2019, de 2 de agosto de 2019 (Colegio Profesional, actas electorales).  
Res. GAIP 733/2019, de 26 de noviembre de 2019 (Colegio Profesional, correo electrónico colegiado).  
Res. GAIP 387/2017, de 20 de noviembre de 2017 (*Federació Catalana de Taekwondo*, inadmisión).  
Res. GAIP 412/2017, de 19 de diciembre de 2017 (*Federació Catalana de Taekwondo*, inadmisión).  
Res. GAIP 125/2020, de 14 de febrero de 2020 (Colegio Profesional, lista de peritos).  
Res. GAIP 113/2021, de 21 de enero de 2021 (*Federació Catalana de Tennis Taula*, inadmisión).  
Res. GAIP 474/2021, de 28 de mayo de 2021 (Comunidad de Regantes, derechos de riego).

#### D) RESOLUCIONES SOBRE SOCIEDADES VINCULADAS

Res. GAIP 51/2018, de 23 de marzo de 2018 (AGISSA, sociedad vinculada).  
Res. GAIP 78/2019, de 8 de febrero de 2019 (Aguas de Barcelona, sociedad vinculada).

#### E) RESOLUCIONES SOBRE SUJETOS PURAMENTE PRIVADOS

Res. GAIP 142/2016, de 28 de septiembre de 2016 (Contratistas, condiciones laborales).  
Res. GAIP 58/2016, de 13 de julio de 2016 (Entidades privadas, retribuciones).  
Res. GAIP 299/2016 y acumuladas, de 14 de diciembre de 2016 (Entidades privadas, retribuciones).  
Res. GAIP 64/2017, de 22 de febrero de 2017 (Concesionarios, datos sobre vehículos).  
Res. GAIP 131/2017, de 3 de mayo de 2017 (Concesionario, abastecimiento de agua potable).  
Res. GAIP 351/2017, de 20 de noviembre de 2017 (Entidades privadas, retribuciones).  
Res. GAIP 406/2017, de 19 de diciembre de 2017 (Contratistas, tareas que realiza su personal).  
Res. GAIP 595/2019, de 10 de octubre de 2019 (Colegio concertado, proyecto lingüístico).  
Res. GAIP 831/2021, de 10 de septiembre de 2021 (Contratista, plan de actividades).

#### F) OTRAS RESOLUCIONES

Res. GAIP 17/2015, de 23 de diciembre de 2015.  
Res. GAIP 34/2016, de 7 de julio de 2016.  
Res. GAIP 51/2016, de 14 de septiembre de 2016.  
Res. GAIP 123/2016 y acumulada, de 21 de septiembre de 2016.  
Res. GAIP 143/2016, de 4 de octubre de 2016.  
Res. GAIP 145/2016, de 4 de noviembre de 2016.  
Res. GAIP 149/2016, de 4 de noviembre de 2016.  
Res. GAIP 100/2017, de 28 de marzo de 2017.  
Res. GAIP 211/2017, de 27 de junio de 2017.  
Res. GAIP 271/2017, de 9 de agosto de 2017.

Res. GAIP 313/2017, de 15 de septiembre de 2017.  
Res. GAIP 350/2017, de 20 de noviembre de 2017.  
Res. GAIP 403/2017, de 12 de diciembre de 2017.  
Res. GAIP 156/2018, de 20 de junio de 2018.  
Res. GAIP 199/2018, de 26 de julio de 2018.  
Res. GAIP 231/2018, de 22 de agosto de 2018.  
Res. GAIP 330/2018, de 15 de noviembre de 2018.  
Res. GAIP 359/2018, de 28 de noviembre de 2018.  
Res. GAIP 93/2019, de 22 de febrero de 2019.  
Res. GAIP 103/2019, de 28 de febrero de 2019.  
Res. GAIP 190/2019, de 4 de abril de 2019.  
Res. GAIP 340/2019, de 6 de junio de 2019.  
Res. GAIP 743/2019, de 26 de noviembre de 2019.  
Res. GAIP 32/2020, de 16 de enero de 2020.  
Res. GAIP 114/2020, de 7 de febrero de 2020.  
Res. GAIP 456/2020, de 27 de agosto de 2020.  
Res. GAIP 621/2020, de 29 de octubre de 2020.  
Res. GAIP 229/2021, de 4 de marzo de 2021.  
Res. GAIP 779/2021, de 19 de agosto de 2021.  
Res. GAIP 807/2021, de 2 de septiembre de 2021.

#### **– COMISIÓN DE TRANSPARENCIA DE GALICIA**

Res. CT de Galicia 108/2019, de 30 de octubre de 2019 (*Fundación Pública Galega Camilo José Cela*, cuentas anuales, informes auditoría).  
Res. CT de Galicia 128/2019, de 30 de octubre de 2019 (Partido Popular de Galicia, inadmisión).  
Res. CT de Galicia 146/2019, de 28 de noviembre de 2019 (Cofradía de Pescadores, presupuestos, retribuciones).  
Res. CT de Galicia 27/2020, de 29 de abril de 2020 (Colegio Profesional, visado).  
Res. CT de Galicia 42/2020, de 24 de julio de 2020 (Colegio Profesional, deontología).  
Res. CT de Galicia 29/2021, de 2 de julio de 2021 (EMALCSA, retribuciones).

#### **– CONSEJO DE LA TRANSPARENCIA DE LA REGIÓN DE MURCIA**

Res. CT de Murcia 10/2016, de 4 de octubre de 2016 (Concesionaria, certificado).  
Res. CT de Murcia 13/2016, de 4 de octubre de 2016 (Concesionaria, costes tranvía).  
Res. CT de Murcia 19/2016, de 8 de noviembre de 2016 (Colegio Profesional, visado).  
Res. CT de Murcia 45/2016, de 28 de marzo de 2017 (Colegio Profesional, actas electorales).

#### **– CONSEJO DE TRANSPARENCIA DE NAVARRA**

Acuerdo CT de Navarra 3/2018, de 21 de mayo de 2018.  
Acuerdo CT de Navarra 10/2018, de 27 de agosto de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

Acuerdo CT de Navarra 9/2019, de 25 de enero de 2019 (Colegio Profesional, deontología).  
Acuerdo CT de Navarra 3/2020, de 18 de mayo de 2020 (Federación Navarra de Fútbol, censo).  
Acuerdo CT de Navarra 3/2021, de 1 de febrero de 2021.

#### **– CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO DE VALENCIA**

Res. CT de Valencia 24/2016, de 3 de noviembre de 2016 (Colegio Profesional, facturas).  
Res. CT de Valencia 79/2017, de 2 de noviembre de 2017.  
Res. CT de Valencia 70/2018, de 25 de mayo de 2018 (Cofradía de Pescadores, presupuestos, cuentas anuales, actas, retribuciones).  
Res. CT de Valencia 27/2019, de 27 de febrero de 2019 (Colegio concertado, reglamento).  
Res. CT de Valencia 82/2019, de 30 de mayo de 2019 (Colegio Profesional, fecha de colegiación).  
Res. CT de Valencia 74/2020, de 19 de junio de 2020 (*Empresa Municipal de Transports de l'Ajuntament de València*, contratación directivos).  
Res. CT de Valencia 109/2020, de 25 de septiembre de 2020 (*Fundació Visit València*, contratos).  
Res. CT de Valencia 146/2020, de 6 de noviembre de 2020 (Contratistas, condiciones laborales).  
Res. CT de Valencia 165/2020, de 11 de diciembre de 2020 (Colegio Profesional, expediente deontológico).

#### **– COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Res. CVAIP 3/2017, de 10 de marzo de 2017 (Federación Vasca de Kárate, no sujeta).  
Res. CVAIP 10/2017, de 26 de junio de 2017 (Colegio Profesional, facturas).  
Res. CVAIP 20/2018, de 6 de julio de 2018 (Colegio Profesional, actas electorales).

### **Consejos de transparencia de otros países**

#### **– COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS (FRANCIA)**

Resolución CADA de Francia de 26 de mayo de 2005 (*Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes*).  
Resolución CADA de Francia de 6 de enero de 2011 (*Directeur général d'Air France*).  
Resolución CADA de Francia de 6 de octubre de 2011 (*Recteur de l'académie de Bordeaux*).  
Resolución CADA de Francia de 7 de junio de 2012 (*Mairie de Vicdessos*),  
Resolución CADA de Francia de 7 de mayo de 2015 (*Fédération française de Karaté et disciplines associées*).  
Resolución CADA de Francia de 6 de octubre de 2016 (*Radio France*).  
Resolución CADA de Francia de 21 julio de 2017 (*Fédération française de football*).

#### **– COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (PORTUGAL)**

Resolución CADA de Portugal 23/2004, de 28 de enero de 2004 (*Instituto Superior de Engenharia de Coimbra*).

Resolución CADA de Portugal 195/2006, de 4 de octubre de 2006 (*Presidente da Assembleia Municipal de Vila do Bispo*).

Resolución CADA de Portugal 440/2015, de 17 de noviembre de 2015 (*Federação Portuguesa de Futebol*).

Resolución CADA de Portugal 478/2018, de 20 de noviembre de 2018 (*Federação Portuguesa de Judo*).



## **Jurisprudencia citada**

### **Jurisprudencia española**

#### **– TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

##### **A) AUTOS**

ATC 206/1999, de 28 de julio (Carles VIVER PI-SUNYER, Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS y Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS) ECLI:ES:TC:1999:206A

##### **B) SENTENCIAS**

STC 76/1983, de 5 de agosto (Ponente: Gloria BEGUÉ CANTÓN) ECLI:ES:TC:1983:76

STC 18/1984, de 7 de febrero (Ponente: Rafael Gómez-Ferrer Morant) ECLI:ES:TC:1984:18

STC 20/1985, de 14 de febrero (Ponente: Rafael Gómez-Ferrer Morant) ECLI:ES:TC:1985:20

STC 67/1985, de 24 de mayo (Ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT) ECLI:ES:TC:1985:67

STC 14/1986, de 31 de marzo (Ponente: Francisco PERA VERDAGUER) ECLI:ES:TC:1986:14

STC 85/1986, de 25 de junio (Ponente: Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO) ECLI:ES:TC:1986:85

STC 123/1987, de 15 de mayo (Ponente: Luis Díez-PICAZO PONCE DE LEÓN) ECLI:ES:TC:1987:123

STC 20/1988, de 18 de febrero (Ponente: Jesús LEGUINA VILLA) ECLI:ES:TC:1988:20

STC 49/1988, de 22 de marzo (Ponente: Ángel LATORRE SEGURA) ECLI:ES:TC:1988:49

STC 227/1988, de 29 de noviembre (Ponente: Jesús LEGUINA VILLA) ECLI:ES:TC:1988:227

STC 87/1989, de 11 de mayo (Ponente: Fernando GARCÍA-MON GONZÁLEZ-REGUERAL) ECLI:ES:TC:1989:87

STC 89/1989, de 11 de mayo (Ponente: Carlos DE LA VEGA BENAYAS) ECLI:ES:TC:1989:89

STC 132/1989, de 18 de junio (Ponente: Luis LÓPEZ GUERRA) ECLI:ES:TC:1989:132

STC 127/1994, de 5 de mayo (Ponente: Vicente GIMENO SENDRA) ECLI:ES:TC:1994:127

STC 107/1996, de 12 de junio (Ponente: Javier DELGADO BARRIO) ECLI:ES:TC:1996:107

STC 161/1996, de 6 de noviembre (Ponente: Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO) ECLI:ES:TC:1996:161

STC 121/1997, de 1 de julio (Ponente: Pedro Cruz Villalón) ECLI:ES:TC:1997:121

STC 206/2001, de 22 de octubre (Ponente: Pedro CRUZ VILLALÓN) ECLI:ES:TC:2001:206

STC 177/2002, de 14 de octubre (Ponente: Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA) ECLI:ES:TC:2002:177

STC 48/2003, de 12 de marzo (Ponente: Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA) ECLI:ES:TC:2003:48

STC 76/2003, de 23 de abril (Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS) ECLI:ES:TC:2003:76

STC 5/2004, de 16 de enero (Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS) ECLI:ES:TC:2004:5

STC 6/2004, de 16 de enero (Ponente: Pablo Manuel CACHÓN VILLAR) ECLI:ES:TC:2004:6

STC 3/2013, de 17 de enero (Ponente: Encarnación ROCA TRÍAS) ECLI:ES:TC:2013:3

STC 90/2018, de 6 de septiembre de 2018 (Ponente: Andrés OLLERO TASSARA) ECLI:ES:TC:2018:90

## – TRIBUNAL SUPREMO

### A) SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

STS de 10 de octubre de 1973, [Sala de Contencioso-Administrativo (Ponente: Nicolás GÓMEZ DE ENTERRÍA GUTIÉRREZ)]. ECLI no disponible

STS de 28 de septiembre de 1978 [Sala de Contencioso-Administrativo (Ponente: José Luis RUIZ SANCHEZ)]. ECLI no disponible.

STS de 16 de octubre de 1979 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, (Ponente: Fernando ROLDÁN MARTÍNEZ)]. ECLI:ES:TS:1979:2276

STS de 2 de marzo de 1979 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de apelación núm. 41.043 (Ponente: José Luis PONCE DE LEÓN BELLOSO)]. ECLI:ES:TS:1979:1278

STS de 12 de marzo de 1984 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Vicente MARÍN RUIZ)]. ECLI no disponible

STS de 8 de octubre de 1984 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: José PÉREZ FERNÁNDEZ)]. ECLI no disponible.

STS de 13 de marzo de 1987 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: Francisco Javier DELGADO BARRIO)]. ECLI: ES:TS:1987:12285

STS de 4 de julio de 1987 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Rafael DE MENDIZÁBAL ALLENDE)]. ECLI:ES:TS:1987:11517

STS de 5 de febrero de 1988 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Ponente: Julio FERNÁNDEZ SANTAMARÍA]. ECLI: ES:TS:1987:12285

STS de 23 de marzo de 1988 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Benito MARTÍNEZ SANJUÁN)]. ECLI:ES:TS:1988:2118

STS de 9 de junio de 1988 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: Francisco GONZÁLEZ NAVARRO)]. ECLI no disponible.

STS de 24 de junio de 1988 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ponente: Benito MARTÍNEZ SANJUÁN)]. ECLI no disponible

STS 31 de marzo de 1989 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: Paulino MARTÍN MARTÍN)]. ECLI no disponible.

STS de 8 de junio de 1989 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso extraordinario de revisión (Ponente: Paulino MARTÍN MARTÍN)]. ECLI no disponible.

STS de 10 de octubre de 1989 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: Antonio BRUGUERA MANTÉ)]. ECLI: ES:TS:1989:13904

STS de 24 de octubre de 1989 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: Carmelo MADRIGAL GARCÍA)]. ECLI: ES:TS:1989:14352

STS de 19 de diciembre de 1989 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ponente: José Ignacio JIMÉNEZ HERNÁNDEZ)]. ECLI no disponible.

STS de 2 de junio de 1992 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (Ponente: Ángel Alfonso LLORENTE CALAMA)] ECLI:ES:TS:1992:17988

STS de 26 de enero de 1995 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de revisión núm. 622/1991 (Ponente: Pablo GARCÍA MANZANO)]. ECLI:ES:TS:1995:318

STS de 22 de septiembre de 1995, [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Ponente: Antonio NABAL RECIO)]. ECLI no disponible.

STS de 3 de julio de 1996 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Ponente: Pedro José YAGÜE GIL)]. ECLI:ES:TS:1996:4052

STS de 23 de mayo de 1997 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (Ponente: Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO)]. ECLI:ES:TS:1997:3633

STS de 13 de octubre de 1997 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 5751/1993 (Ponente: Óscar GONZÁLEZ GONZÁLEZ)]. ECLI:ES:TS:1997:6063

STS de 24 de octubre de 1997 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 4895/1990 (Ponente: Fernando LEDESMA BATET)]. ECLI:ES:TS:1997:6346

STS de 16 de enero de 1998 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 3195/1996 (Ponente: Gustavo LESCURE MARTÍN)]. ECLI:ES:TS:1998:144

STS de 16 de junio de 1998 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 493/1995 (Ponente: Eladio ESCUSOL BARRA)]. ECLI:ES:TS:1998:4002

STS de 14 de octubre de 1998 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de apelación núm. 5529/1992, (Ponente: Ricardo ENRÍQUEZ SANCHO)]. ECLI:ES:TS:1998:5870

STS de 30 de marzo de 1999 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), recurso de casación núm. 6563/1994 (Ponente: Juan Antonio XIOL RÍOS)]. ECLI:ES:TS:1999:2206

STS de 7 de mayo de 1999 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 2152/1993 (Ponente: Manuel GODED MIRANDA)]. ECLI no disponible.

STS de 19 de julio de 2000 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 4324/1994 (Ponente: Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO)]. ECLI:ES:TS:2000:6053

STS de 14 de noviembre de 2000 [(Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 6ª), recurso de casación núm. 4618/1996 (Ponente: Juan Antonio XIOL RÍOS)]. ECLI:ES:TS:2000:8241

STS 6 de julio de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 8447/1995 (Ponente: Ramón TRILLO TORRES) FJ 2]. ECLI:ES:TS:2001:5865

STS de 27 de julio de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 8832/1996 (Ponente: Ricardo ENRÍQUEZ SANCHO)]. ECLI:ES:TS:2001:6662

STS de 5 de diciembre de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 3793/1995 (Ponente: Manuel Campos SÁNCHEZ-BORDONA)]. ECLI:ES:TS:2001:9552

STS de 19 de mayo de 2003 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 3193/1999 (Ponente: Manuel GODED MIRANDA)]. ECLI: ES:TS:2003:3359

STS de 9 de febrero de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 2767/1999 (Ponente: José Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT)]. ECLI:ES:TS:2004:744

STS de 30 de marzo de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 4585/2001 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA)]. ECLI:ES:TS:2004:2182

STS de 2 de abril de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 369/2000 (Ponente: Eduardo ESPÍN TEMPLADO)]. ECLI:ES:TS:2004:2281

STS de 3 de mayo de 2006 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 9699/2003 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA)]. ECLI:ES:TS:2006:2534

STS de 18 de julio de 2008 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 5667/2005, (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA)]. ECLI:ES:TS:2008:4234

STS de 17 de marzo de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 6382/2005 (Ponente: Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE)]. ECLI:ES:TS:2010:1613

STS de 19 de octubre de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 6415/2008, (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA)]. ECLI:ES:TS:2010:5325

STS de 8 de noviembre de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 2199/2009 (Ponente: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA)].ECLI:ES:TS:2010:6068

STS de 22 de diciembre de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 5262/2009 (Ponente: José DÍAZ DELGADO)]. ECLI:ES:TS:2010:7497

STS de 1 de febrero de 2011 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de apelación núm. 5670/2006 (Ponente: Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE)]. ECLI:ES:TS:2011:398

STS de 7 de marzo de 2011, [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), recurso de casación núm. 2055/2008 (Ponente: Carlos LESMES SERRANO)]. ECLI:ES:TS:2011:1056

STS de 30 de marzo de 2011 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 3926/2009 (Ponente: Santiago MARTÍNEZ-VARES GARCÍA)]. ECLI:ES:TS:2011:1746

STS de 28 de febrero de 2012, [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 5276/2010 (Ponente: Enrique LECUMBERRI MARTÍ)]. ECLI:ES:TS:2012:1399

STS de 6 de marzo 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 6445/2009 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA)]. ECLI:ES:TS:2012:1179

STS de 12 de noviembre de 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 3484/2009 (Ponente: Isabel PERELLÓ DOMENECH)]. ECLI:ES:TS:2012:7502

STS de 11 de diciembre de 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 4569/2011 (Ponente: Segundo MENÉNDEZ PÉREZ)]. ECLI:ES:TS:2012:8350

STS de 22 de enero de 2013 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 1626/2011 (Ponente: José DÍEZ DELGADO)]. ECLI:ES:TS:2013:258

STS de 10 de diciembre de 2013 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 2564/2011 (Ponente: Ramón TRILLO TORRES)]. ECLI:ES:TS:2013:6067

STS de 28 de octubre de 2014 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de apelación núm. 2797/2012 (Ponente: Jesús Ernesto PECES MORATE)]. ECLI:ES:TS:2014:4392

STS de 12 de diciembre de 2014 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 1222/2014 (Ponente: Pilar TESO GAMELLA)]. ECLI:ES:TS:2014:5444

STS de 9 de abril de 2015 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 148/2012 (Ponente: Eduardo ESPÍN TEMPLADO)]. ECLI:ES:TS:2015:1786

STS de 15 de junio de 2015 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de casación núm. 2165/2014 (Ponente: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA)]. ECLI:ES:TS:2015:2870

STS de 1 de julio de 2015 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 3372/2013 (Ponente: José Luis REQUERO IBÁÑEZ)]. ECLI:ES:TS:2015:3393

STS de 15 de enero de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso de casación núm. 4054/2014 (Ponente: José Antonio MONTERO FERNÁNDEZ)]. ECLI:ES:TS:2016:18

STS de 17 de febrero de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso de casación núm. 1170/2014 (Ponente: Juan Gonzalo MARTÍNEZ MICÓ)]. ECLI:ES:TS:2016:535

STS de 1 de septiembre de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 222/2015 (Ponente: Eduardo ESPÍN TEMPLADO), FJ 3]. ECLI:ES:TS:2017:3231

STS de 16 de octubre de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 75/2017 (Ponente: Eduardo CALVO ROJAS)]. ECLI:ES:TS:2017:3530 (RTVE, coste Eurovisión 2015, confirma Res. CTBG 203/2015).

STS de 4 de junio de 2018 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 1033/2016 (Ponente: José Luis REQUERO IBÁÑEZ)]. ECLI:ES:TS:2018:1973

STS de 22 de abril de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 2280/2016 (Ponente: Ángel AROZAMENA LASO)]. ECLI:ES:TS:2019:1256

STS de 27 de noviembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 5348/2018 (Ponente: Inés HUERTA GARICANO)]. ECLI:ES:TS:2019:3799

STS de 16 de diciembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso contencioso-administrativo núm. 316/2018 (Ponente: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA)]. ECLI:ES:TS:2019:3968

STS de 17 de enero de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 7487/2018 (Ponente: María Isabel PERELLÓ DOMENECH)]. ECLI:ES:TS:2020:140

STS de 19 de febrero de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de casación núm. 670/2018 (Ponente: Antonio Jesús FONSECA-HERRERO RAIMUNDO)]. ECLI:ES:TS:2020:488

STS de 3 de marzo de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso de apelación núm. 600/2018 (Ponente: María del Pilar TESO GAMELLA)]. ECLI:ES:TS:2020:810

STS de 25 de mayo de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 1598/2019 (Ponente: Ángeles HUET DE SANDE)]. ECLI:ES:TS:2020:1419

STS de 22 de junio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 7550/2018 (Ponente: María Isabel PERELLÓ DOMÉNECH)]. ECLI:ES:TS:2020:1928 (RTVE, retribuciones, confirma Res. CTBG 541/2016).

STS de 14 de septiembre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 5442/2019 (Ponente: Wenceslao OLEA GODOY)]. ECLI:ES:TS:2020:2812

STS de 15 de octubre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 3846/2019 (Ponente: María Isabel PERELLÓ DOMÉNECH)]. ECLI:ES:TS:2020:3195

STS de 19 de noviembre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 4614/2019 (Ponente: María Isabel PERELLÓ DOMÉNECH)]. ECLI:ES:TS:2020:3866

STS de 19 de febrero de 2021 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 1866/2020 (Ponente: Diego Córdoba Castroverde)]. ECLI:ES:TS:2021:704

STS de 8 de marzo de 2021 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 3193/2019 (Ponente: Diego CORDOBA CASTROVERDE)]. ECLI:ES:TS:2021:890

#### B) SALA DE LO SOCIAL

STS de 14 de julio de 2014 [(Sala de lo Social, Sección 1ª), recurso de casación núm. 200/2013 (Ponente: Antonio Vicente Sempere Navarro)]. ECLI:ES:TS:2014:3518

STS de 18 de junio de 2020 [(Sala de lo Social, Sección 991), recurso de casación núm. 2811/2018 (Ponente: Ricardo BODAS MARTÍN)]. ECLI:ES:TS:2020:2137

STS de 18 de junio de 2020 [(Sala de lo Social, Sección 991), recurso de casación núm. 1911/2018 (Ponente: Juan MOLINS GARCÍA-ATANCE)]. ECLI:ES:TS:2020:2129

#### C) SALA DE LO CIVIL

STS de 12 de junio de 1990 [(Sala de lo Civil, Sección 1ª), recurso de casación (Ponente: Gumersindo BURGOS PÉREZ DE ANDRADE)]. ECLI:ES:TS:1990:10763

STS de 14 de marzo de 1994, [(Sala de lo Civil, Sección 1ª), recurso de casación núm. 575/1991 (Ponente: Alfonso VILLAGÓMEZ RODIL)]. ECLI:ES:TS:1994:1724

STS de 24 de enero de 2000 [(Sala de lo Civil), recurso de casación núm. 1254/1995 (Ponente: Alfonso VILLAGÓMEZ RODIL)]. ECLI:ES:TS:2000:326

STS de 12 de marzo de 2002 [(Sala de lo Civil, Sección 1ª), recurso de casación núm. 2994/1996 (Ponente: Antonio ROMERO LORENZO)]. ECLI:ES:TS:2002:1770

STS de 1 de febrero de 2006 [(Sala de lo Civil, Sección 1ª), recurso de casación núm. 2526/1999 (Ponente: Juan Antonio XIOL RÍOS)]. ECLI:ES:TS:2006:947

#### D) SALA DE LO PENAL

STS de 25 de junio de 2020 [(Sala de lo Penal, Sección 1ª), recurso de casación núm. 1798/2019 (Ponente: Pablo LLARENA CONDE)]. ECLI:ES:TS:2020:2165.

#### E) SALA DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA

ATS de 14 de junio de 2001 [(Sala de Conflictos de Competencia), conflicto de competencia núm. 12/2001 (Ponente: Mariano SAMPEDRO CORRAL)]. ECLI:ES:TS:2001:12288A

ATS de 20 de diciembre de 2001 [(Sala de Conflictos de Competencia), conflicto de competencia núm. 15/2001 (Ponente: Jaime ROUANET MOSCARDÓ)]. ECLI:ES:TS:2001:12261<sup>a</sup>

#### – AUDIENCIA NACIONAL

Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de mayo de 2002 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de apelación núm. 130/2001 (Ponente: José Luis TERRERO CHACÓN)]. ECLI:ES:AN:2002:3285

Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de octubre de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1209/2001 (Ponente: Concepción Mónica MONTERO ELENA)]. ECLI:ES:AN:2004:6616

Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 47/2016 (Ponente: Begoña FERNÁNDEZ DOZAGARAT)]. ECLI:ES:AN:2016:4180 (RTVE, coste Eurovisión 2015, confirma Res. CTBG 203/2015).

Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 63/2016 (Ponente: Javier Eugenio LÓPEZ CANDELA)]. ECLI:ES:AN:2017:75 (RTVE, coste canales TV, anula Res. CTBG 105/2015).

Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de junio de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 38/2017 (Ponente: Ernesto MANGAS GONZÁLEZ)]. ECLI:ES:AN:2017:2529

Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de octubre de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 50/2017 (Ponente: Ernesto MANGAS GONZÁLEZ)]. ECLI:ES:AN:2017:3950 (RTVE, informes de auditoría, confirma Res. CTBG 90/2016).

Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de octubre de 2017 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 54/2017 (Ponente: José Luis LÓPEZ-MUÑOZ GOÑI)]. ECLI:ES:AN:2017:4186

Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de julio de 2018 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 47/2018 (Ponente: Begoña FERNÁNDEZ DOZAGARAT)]. ECLI:ES:AN:2018:2944 (RTVE, coste Campanadas 2016, confirma Res. CTBG 78/2017).

Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de septiembre de 2018 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 49/2018 (Ponente: Begoña FERNÁNDEZ DOZAGARAT)]. ECLI:ES:AN:2018:3608 (RTVE, retribuciones, confirma Res. CTBG 541/2016).

Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de marzo de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 78/2018 (Ponente: Luis Helmuth MOYA MEYER)]. ECLI:ES:AN:2019:945

Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 septiembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 28/2019 (Ponente: Luis Helmuth MOYA MEYER)]. ECLI:ES:AN:2019:3610 (RTVE, contrato compraventa películas, confirma Res. CTBG 88/2016).

Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de noviembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 47/2019 (Ponente: Begoña FERNÁNDEZ DOZAGARAT)]. ECLI:ES:AN:2019:5310

Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de junio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso de apelación núm. 70/2019 (Ponente: Luis Helmuth MOYA MEYER)]. ECLI:ES:AN:2020:1377

Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de julio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), recurso contencioso-administrativo núm. 65/2019 (Ponente: María Yolanda DE LA FUENTE GUERRERO)]. ECLI:ES:AN:2020:1699 (Radio Televisión del Principado de Asturias, S. A. U., actas, confirma Res. CTBG territorial 341/2017).

## **– TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA**

### **ANDALUCÍA**

STSJ de Andalucía de 7 de noviembre de 1994 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso contencioso-administrativo núm. 1944/1992 (Ponente: José SÁNCHEZ FABBA)] ECLI no disponible.

STSJ de Andalucía 25 de enero de 2000 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso contencioso-administrativo núm. 3736/1996 (Ponente: Federico LÁZARO GUIL)]. ECLI:ES:TSJAND:2000:1106

STSJ de Andalucía de 12 de mayo de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 575/1998 (Ponente: Eduardo HERRERO CASANOVA)]. ECLI:ES:TSJ AND:2001:6658

STSJ de Andalucía de 7 de enero de 2003 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 3527/1997 (Ponente: José Antonio SANTANDREU MONTERO)]. ECLI:ES:TSJAND:2003:55

STSJ de Andalucía de 14 de marzo de 2006 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 2264/1998 (Ponente: María Luisa ALEJANDRE DURÁN)]. ECLI:ES:TSJAND:2006:9610

STSJ de Andalucía de 8 de marzo de 2018 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 522/2014 (Ponente: Victoriano VALPUESTA BERMÚDEZ)]. ECLI:ES:TSJAND:2018:8112

STSJ de Andalucía de 9 de enero de 2020 [(Sala de lo Social, Sección 1ª), recurso de suplicación núm. 819/2019 (Ponente: Francisco José VILLAR DEL MORAL)]. ECLI:ES:TSJAND:2020:506

STSJ de Andalucía de 9 de junio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación 2611/2019 (Ponente: Pedro Luis ROAS MARTÍN)]. ECLI:ES:TSJAND:2020:12073 (Cofradía de Pescadores, presupuestos, cuentas anuales, confirma Res. CTPD de Andalucía 119/2017).

### **ARAGÓN**

STSJ de Aragón de 25 de noviembre de 2016, [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de apelación núm. 54/2016 (Ponente: Javier SEOANE PRADO)]. ECLI:ES:TSJAR:2016:1773

### **ASTURIAS**

STSJ de Asturias de 8 de junio de 1995 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso contencioso-administrativo núm. 279/1994 (Ponente: Luis QUEROL CARCELLER)]. ECLI no disponible.

STSJ de Asturias 14 de diciembre de 1998 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 211/1997 (Ponente: Luis QUEROL CARCELLER)]. ECLI:ES:TSJAS:1998:3369

### **CANARIAS**

STSJ de Canarias de 18 de julio de 1997 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1477/1995 (Ponente: Pablo José MOSCOSO TORRES)]. ECLI no disponible.



STSJ de Canarias de 26 de enero de 2007 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1663/2003 (Ponente: Francisco José GÓMEZ CÁCERES)]. ECLI:ES:TSJICAN:2007:829

STSJ de Canarias de 16 de enero de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 57/2018 (Ponente: Jaime GUILARTE MARTÍN-CALERO)]. ECLI:ES:TSJICAN:2019:911 (Colegio Profesional, elecciones, confirma Res. CT de Canarias 60/2016).

## **CASTILLA Y LEÓN**

STSJ de Castilla y León de 22 de mayo de 2007, [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 291/2003 (Ponente: Felipe FRESNEDA PLAZA)].

ECLI:ES:TSJCL:2007:3182

STSJ de Castilla y León de 27 de febrero de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 308/2019 (Ponente: Felipe FRESNEDA PLAZA)]. ECLI:ES:TSJCL:2020:508

STSJ de Castilla y León de 15 de octubre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación núm. 219/2020 (Ponente: Luis Miguel BLANCO DOMÍNGUEZ)]. ECLI:ES:TSJCL:2020:3454 (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CT de Castilla y León 73/2019).

STSJ de Castilla y León de 17 de diciembre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación núm. 318/2020 (Ponente: Ana María Victoria MARTÍNEZ OLALLA)]. ECLI:ES:TSJCL:2020:4207 (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CT de Castilla y León 66/2019).

## **CATALUÑA**

STSJ de Cataluña de 20 de febrero de 2002 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 2120/1997 (Ponente: Joaquín José ORTIZ BLASCO)]. ECLI:ES:TSJCAT:2002:2329

STSJ de Cataluña de 24 de marzo de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de apelación núm. 9/2003 (Ponente: Alberto ANDRÉS PEREIRA)]. ECLI:ES:TSJCAT:2004:3953

STSJ de Cataluña de 28 de febrero de 2007 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 123/2006 (Ponente: Alicia Esther ORTUÑO RODRÍGUEZ)]. ECLI:ES:TSJCAT:2007:339

STSJ de Cataluña de 28 de noviembre de 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1590/2009 (Ponente: María José MOSEÑE GRACIA)]. ECLI:ES:TSJCAT:2012:12457

STSJ de Cataluña de 18 de diciembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 334/2016 (Ponente: Héctor GARCÍA MORAGO)]. ECLI:ES:TSJCAT:2019:11907

STSJ de Cataluña de 25 de mayo de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 428/2016 (Ponente: Eduard PARICIO RALLO)]. ECLI:ES:TSJCAT:2020:5609 (Entidades privadas, retribuciones, anula parcialmente Res. GAIP 58/2016).

STSJ de Cataluña de 30 de junio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 44/2017 (Ponente: Isabel HERNÁNDEZ PASCUAL)]. ECLI:ES:TSJCAT:2020:8518 [Concesionarios, transporte de viajeros por carretera, diversa información sobre prestación del servicio].

STSJ de Cataluña de 2 de julio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 228/2017 (Ponente: Laura MESTRES ESTRUCH)]. ECLI:ES:TSJCAT:2020:9485 (Concesionarios, transporte de viajeros por carretera, diversa información sobre prestación del servicio).

STSJ de Cataluña de 27 de julio de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso contencioso-administrativo núm. 42/2018 (Ponente: Francisco José SOSPEDRA NAVAS)]. ECLI:ES:TSJCAT:2020:8290 (Entidades privadas, retribuciones, confirma Res. GAIP 351/2017).

STJS de Cataluña [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso ordinario núm. 347/2018 (Ponente: Pedro Luis GARCÍA MUÑOZ)]. ECLI:ES:TSJCAT:2021:4962 (*Fundació Tarragona 2017*, contratistas, confirma Res. GAIP 316/2018).

## **GALICIA**

STSJ de Galicia de 28 de julio de 1999 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1592/1996 (Ponente: Benigno LÓPEZ GONZÁLEZ)]. ECLI:ES:TSJGAL:1999:4805

STSJ de Galicia de 28 de abril de 2005 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 4182/2002 (Ponente: José Antonio MÉNDEZ BARRERA)]. ECLI:ES:TSJGAL:2005:7334

## **LA RIOJA**

STSJ de La Rioja 21 de febrero de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 142/1999 (Ponente: José Luis DÍAZ ROLDÁN)]. ECLI:ES:TSJLR:2001:155

STSJ de La Rioja de 19 de julio de 2002 [Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso contencioso-administrativo núm. 386/2001 (Ponente: Ignacio BARRIOBERO MARTÍNEZ)]. ECLI:ES:TSJLR:2002:537

## **MADRID**

STSJ de Madrid de 30 de septiembre de 2004 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 555/2001 (Ponente: Juan Ignacio PÉREZ ALFÉREZ)]. ECLI:ES:TSJM:2004:12003

STSJ de Madrid de 22 de septiembre de 2005 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), recurso contencioso-administrativo núm. 296/2003 (Ponente: Ricardo SÁNCHEZ SÁNCHEZ)]. ECLI:ES:TSJM:2005:14096

STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), recurso contencioso-administrativo núm. 701/2009 (Ponente: Sara GONZÁLEZ DE LARA MINGO)]. ECLI:ES:TSJM:2011:33

STSJ de Madrid de 18 de noviembre de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1784/2014 (Ponente: Francisco Javier CANABAL CONEJOS)]. ECLI:ES:TSJM:2016:12111

## **PAÍS VASCO**

STSJ del País Vasco de 16 de marzo de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 2754/1997 (Ponente: Marcial VIÑOLY PALOP)]. ECLI:ES:TSJPV:2001:1466

STSJ del País Vasco de 14 de diciembre de 2015 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 625/2015 (Ponente: Juan Alberto FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ)]. ECLI:ES:TSJPV:2015:3573

STSJ del País Vasco de 22 de enero de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación núm. 988/2015 (Ponente: Luis Javier MURGOITIO ESTEFANÍA)].ECLI:ES:TSJPV:2016:187

STSJ del País Vasco de 20 de diciembre de 2016 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso de apelación núm. 723/2016 (Ponente: Luis Javier MURGOITIO ESTEFANÍA)].ECLI:ES:TSJPV:2016:4186

STSJ del País Vasco de 16 de febrero de 2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), procedimiento ordinario núm. 667/2018 (Ponente: José Antonio ALBERDI LARIZGOITIA)]. ECLI:ES:TSJPV:2021:840 (Colegio Profesional, actas electorales).

## **VALENCIA**

STSJ de Valencia de 17 de julio de 2002 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso contencioso-administrativo núm. 2779/1998 (Ponente: Edilberto José NARBÓN LAINDEZ)]. ECLI:ES:TSJCV:2002:8058

## **– AUDIENCIAS PROVINCIALES**

### **ASTURIAS**

Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias de 26 de julio de 2019 [(Sección 3ª), recurso de apelación núm. 140/2019 (Ponente: Francisco Javier RODRÍGUEZ SANTOCILDES)]. ECLI:ES:APO:2019:2418

## **– JUZGADOS CENTRALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 9, de 25 de abril de 2016, procedimiento ordinario núm. 33/2015 (Ponente: Eva María ALFAGEME ALMENA). ECLI no disponible (RTVE, coste canales TV, anula Res. CTBG 105/2015).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 18 de mayo de 2016, procedimiento ordinario núm. 57/2015 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CURIEL). ECLI:ES:AN:2016:4421 (RTVE, coste Eurovisión 2015, confirma Res. CTBG 203/2015).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, de 14 de junio de 2016, procedimiento ordinario núm. 43/2015 (Ponente: Emilia PERAILE MARTÍNEZ). ECLI no disponible.

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10, de 17 de octubre 2016, procedimiento ordinario núm. 8/2016 (Ponente: Gregorio DEL PORTILLO GARCÍA). ECLI no disponible (INECO, retribuciones, confirma Res. CTBG 423/2015).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 1, de 14 de febrero de 2017, recurso contencioso-administrativo núm. 29/2016, (Ponente: Francisco Javier SANCHO CUESTA). ECLI no disponible.

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, de 22 de marzo de 2017, procedimiento ordinario núm. 50/2016 (Ponente: Amaya MARTÍNEZ ÁLVAREZ). ECLI no disponible (RTVE, contrato compraventa películas, confirma Res. CTBG 88/2016).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, de 22 de junio de 2017, procedimiento ordinario núm. 49/2016 (Ponente: Amaya MARTÍNEZ ÁLVAREZ). ECLI no disponible.

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 7, de 17 de octubre de 2017, recurso contencioso-administrativo núm. 35/2016 (Ponente: Ana María JIMENA CALLEJA). ECLI:ES:AN:2017:4045

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 23 de febrero de 2018, recurso contencioso-administrativo núm. 35/2017 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CURIEL). ECLI no disponible (Colegio Profesional, actas, turno de oficio, confirma Res. CTBG territorial 31/2017).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, de 28 de febrero de 2018, procedimiento ordinario núm. 27/2017 (Ponente: Emilia PERAILE MARTÍNEZ). ECLI no disponible (RTVE, coste Campanadas 2016, anula Res. CTBG 78/2017, sentencia anulada).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 6 de marzo de 2018, procedimiento ordinario núm. 17/2017 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CURIEL). ECLI no disponible (RTVE, retribuciones, confirma Res. CTBG 541/2016).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 2, de 12 de marzo de 2018, procedimiento ordinario núm. 18/2017 (Ponente: Luis Manuel UGARTE OTERINO). ECLI no disponible (RTVE, coste Eurovisión 2016, confirma Res. CTBG 536/2016).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 6 julio de 2018, procedimiento ordinario núm. 50/2017 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CURIEL). ECLI no disponible

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, de 17 de septiembre de 2018, procedimiento ordinario núm. 8/2018 (Ponente: José Damián IRANZO CEREZO). ECLI no disponible (Paradores, inventario bienes muebles, confirma Res. CTBG 493/2017).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 8, de 31 de julio de 2018, procedimiento ordinario núm. 2/2018-B (Ponente: Pablo Álvarez López). ECLI no disponible (Agencia EFE, retribuciones, confirma Res. CTBG 403/2017).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 9, de 4 de octubre de 2018, procedimiento ordinario 51/2018 (Ponente: Eva María ALFAGEME ALMENA). ECLI no disponible (ACVIL APARCAMIENTOS, concesionaria, confirma Res. CTBG territorial 168/201).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 12, de 13 de marzo de 2019, procedimiento ordinario núm. 22/2018 (Ponente: Fernando PASTOR LÓPEZ). ECLI no disponible (Valladolid Alta Velocidad 2003 S. A., actas, anula Res. CTBG 508/2017).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 2, de 8 de mayo de 2019, procedimiento ordinario núm. 37/2018 (Ponente: Luis Manuel UGARTE OTERINO). ECLI no disponible (RTVE, gasto colaboradores programa TV, confirma Res. CTBG 198/2018).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 4, de 22 de julio de 2019, procedimiento ordinario núm. 4/2019 (Ponente: Yolanda DE LA FUENTE GUERRERO). ECLI no disponible (RTVE, actas Consejo Administración, anula parcialmente Res. CTBG 482/2018).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10, de 2 de octubre de 2019, procedimiento ordinario núm. 10/2019 (Ponente: Gregorio DEL PORTILLO GARCÍA). ECLI no disponible (Correos, listado inmuebles, confirma Res. CTBG 708/2018).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 9, de 4 de octubre de 2019, procedimiento ordinario núm. 51/2018 (Ponente: Eva María ALFAGEME ALMENA). ECLI no disponible (ACVIL APARCAMIENTOS, concesionaria, aparcamientos municipales, confirma Res. CTBG territorial 168/2018).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 3, de 11 de diciembre de 2019, procedimiento ordinario núm. 9/2019 (Ponente: Adolfo SERRANO DE TRIANA). ECLI no disponible (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CTBG territorial 517/2018).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 3, de 26 de febrero de 2020, procedimiento ordinario núm. 46/2018 (Ponente: Adolfo SERRANO DE TRIANA). ECLI no disponible

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 3, de 4 de enero de 2021, procedimiento ordinario núm. 5/2020 (Ponente: Eduardo Ángel PERDIGUERO BAUTISTA). ECLI no disponible (Correos, indemnizaciones notificaciones, confirma Res. CTBG 642/2019).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10, de 7 de enero de 2021, procedimiento ordinario núm. 2/2020 (Ponente: Gregorio DEL PORTILLO GARCÍA). ECLI no disponible (RTVE, contrato programa TV, confirma Res. CTBG 607/2019).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 9, de 23 de febrero de 2021, procedimiento ordinario núm. 2/2020 (Ponente: Eva María ALFAGEME ALMENA). ECLI no disponible (RTVE, caché de un presentador, confirma Res. CTBG 601/2019).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, de 23 de julio de 2021, procedimiento ordinario núm. 10/2021 (Ponente: Francisco Javier GONZÁLEZ GRACERA). ECLI no disponible (RTVE, retribuciones, confirma Res. CTBG 657/2020).

## **– JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

### **LEÓN**

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de León, de 22 de mayo de 2018, recurso contencioso-administrativo núm. 454/2017 (Ponente: Luis Alberto GÓMEZ GARCÍA). ECLI:ES:JCA:2018:7341

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de León, de 24 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 159/2019 (Ponente: Alfonso PÉREZ CONESA). ECLI:ES:JCA:2020:675 (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CT de Castilla y León 75/2019).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de León, de 27 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 166/2019 (Ponente: Alfonso PÉREZ CONESA). ECLI:ES:JCA:2020:674 (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CT de Castilla y León 74/2019).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de León, de 31 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 159/2019 (Ponente: Luis Alberto GÓMEZ GARCÍA).

ECLI:ES:JCA:2020:1536 (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CT de Castilla y León 71/2019).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de León, de 22 de enero de 2021, procedimiento ordinario núm. 127/2020 (Ponente: María Teresa CUENA BOY). ECLI no disponible (Servicios Funerarios de León, S. A., libro mayor, confirma Res. CT de Castilla y León 67/2020).

## **MADRID**

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Madrid, de 20 de febrero de 2019, recurso contencioso-administrativo núm. 221/2018 (Ponente: Pablo ÁLVAREZ LÓPEZ). ECLI no disponible (INDIGO INFRA ESPAÑA S. A., concesionaria, aparcamientos municipales).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 25 de Madrid, de 18 de febrero de 2020, recurso contencioso-administrativo núm. 229/2018 (Ponente: José Luis SÁNCHEZ-CRESPO BENÍTEZ). ECLI no disponible (INTERPARKING HISPANIA S. A., concesionaria, aparcamientos municipales).

## **SEVILLA**

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 8 de Sevilla, de 22 de febrero de 2018, procedimiento ordinario núm. 376/2016 (Ponente: María Salud OSTOS MORENO). ECLI:ES:JCA:2018:1831 (Empresa Pública Deporte Andaluz, S.A., contratación de directivo, confirma Res. CTPD de Andalucía 32/2016).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Sevilla, de 23 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 179/2019 (Ponente: Julia RUIZ DEL PORTAL LÁZARO). ECLI no disponible (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CTPD de Andalucía 95/2019).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Sevilla, de 29 de enero de 2020, recurso contencioso-administrativo núm. 185/2019 (Ponente: Alfredo DE DIEGO DÍEZ). ECLI no disponible (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CTPD de Andalucía 90/2019).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Sevilla, de 3 de febrero de 2020, procedimiento ordinario núm. 167/2019 (Ponente: Julia RUIZ DEL PORTAL LÁZARO). ECLI no disponible (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CTPD de Andalucía 94/2019).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Sevilla, de 21 de mayo de 2020, procedimiento ordinario núm. 176/2019 (Ponente: María Trinidad VERGARA GÓMEZ). ECLI no disponible (Colegio Profesional, actas electorales, confirma Res. CTPD de Andalucía 114/2019).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 7 de Sevilla, de 18 de mayo de 2021, procedimiento ordinario núm. 193/2020 (Ponente: Nuria MARÍN ÁLVAREZ). ECLI no disponible (Colegio Profesional, actas, confirma Res. CTPD de Andalucía 127/2020).

## **VALENCIA**

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Valencia, de 27 de marzo de 2019, procedimiento ordinario núm. 201/2018 (Ponente: Pablo DE LA RUBIA COMOS). ECLI no disponible.

## Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

### – SENTENCIAS

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 1974, *Sotgiu*, asunto C-152/73. ECLI:EU:C:1974:13

Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1980, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-149/79. ECLI:EU:C:1982:195

Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de junio de 1986, *Comisión contra Francia*, asunto C-307/84. ECLI:EU:C:1986:222

Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1986, *Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Württemberg*, asunto C-66/85. ECLI:EU:C:1986:284

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, *Comisión contra Italia*, asunto C-225/85. ECLI:EU:C:1987:284

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 30 de mayo de 1989, *Pilar Allué y Carmel Mary Coonan contra Università degli studi di Venezia*, asunto C-33/88. ECLI:EU:C:1989:222

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 23 de abril de 1991, *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, asunto C-41/90. ECLI:EU:C:1991:161

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 27 de noviembre de 1991, *Annegret Bleis contra Ministère de l'Education nationale*, asunto C-4/91. ECLI:EU:C:1991:448

Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1996, *Comisión contra Luxemburgo*, asunto C-473/93. ECLI:EU:C:1996:263

Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1996, *Comisión contra Grecia*, asunto C-290/94. ECLI:EU:C:1996:265

Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de mayo de 2003, *Österreichischer Rundfunk y otros*, asunto C-465/00. ECLI:EU:C:2003:294

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, *Anker y otros*, asunto C-47/02. ECLI:EU:C:2003:516

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, asunto C-405/01. ECLI:EU:C:2003:515

Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2009, *Comisión contra Portugal*, asunto C-438/08. ECLI:EU:C:2009:651

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 10 de diciembre de 2009, *Comisión Europea contra Grecia*, asunto C-460/08. ECLI:EU:C:2009:774

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 10 de septiembre de 2014, *Iraklis Haralambidis contra Calogero Casilli*, asunto C-270/13. ECLI:EU:C:2014:2185

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 6 de octubre de 2015, *Alan Brouillard contra Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation y État Belge*, asunto C-298/14. ECLI:EU:C:2015:652

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2015, *Grupo Itevelesa y otros*, asunto C-168/14. ECLI:EU:C:2015:685

## – CONCLUSIONES DE LOS ABOGADOS GENERALES

Conclusiones del Abogado General Henry MAYRAS presentadas el 5 de diciembre de 1973, *Sotgiu*, asunto C-152/73. ECLI:EU:C:1973:148

Conclusiones del Abogado General Federico MANCINI presentadas el 15 de abril de 1986, *Comisión contra Francia*, asunto C-307/84. ECLI:EU:C:1986:150

## Jurisprudencia de los Estados Unidos

### U.S. SUPREME COURT

*Renegotiation Bd. v Bannerkraft Clothing Co.*, 415 U.S. 1, 94 S. Ct. 1028, 39 L. Ed. 2d 123 (1974).

*Jackson v. Metropolitan Edison Co.*, 419 U.S. 345 (1974).

*Department of Air Force v. Rose*, 425. U. S. 352 (1976).

*United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press*, 489 U.S. 749 (1989).

*John Doe Agency v. John Doe Corp.*, 493 U. S. 146 (1989).

*National Archives and Records Administration v. Favish*, 541 U.S. 157 (2004).

### U.S. COURT OF APPEALS, NINTH CIRCUIT

*Irwin Memorial Blood Bank of the San Francisco Medical Society v. American National Red Cross*, 640 F.2d 1051, 1052 (9th Cir. 1981).

*McClellan Ecological Seepage v. Carlucci* 835 F. 2d (1987).

### U.S. DISTRICT COURT FOR THE DISTRICT OF COLUMBIA

*Racal-Milgo Government Systems v. Small Business Administration* 559 F. Supp. 4 (D.D.C 1981).

*Votehemp, Inc. v. Drug Enforcement Administration*, 237 F. Supp. 2d 55 (D.D.C. 2002).

*Center for Public Integrity v. Department of Energy* 191 F. Supp. 2d 187 (D.D.C 2002).

### U.S. COURT OF APPEALS, DISTRICT OF COLUMBIA CIRCUIT

*North v. Walsh*, 881 U.S F.2d 1088, 1096 (D.C. Cir. 1989).

### U.S. DISTRICT COURT FOR THE EASTERN DISTRICT OF NEW YORK

*Rush Franklin Publ'g, Inc. v. NASA*, No. 90-CV-2855, slip op. at 10 (E.D.N.Y. Apr. 13, 1993).

### DISTRICT COURT OF APPEAL OF FLORIDA, SECOND DISTRICT

*Microdecisions, Inc. v. Skinner*, 889 So. 2d 871, 875 (Fla. 2d Dist. Ct. App. 2004).



**SUPREME COURT OF TEXAS**

*Greater Houston Partnership v. Paxton*, 468 S. W. 3d 54 (Tex. 2015).

**SUPREME COURT OF WISCONSIN**

*State of Wisconsin v. Beaver Dam Area Development Corporation*, WI 90, 312 Wis. 2d. 84, 751 N. W.2d 295 (2018).



## Bibliografía citada

- ACKERMAN, John M; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E, “The global explosion of freedom of information laws”, *Administrative Law Review*, volumen 58, 2006.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención pública en el deporte*, Civitas, Madrid, 1998.
- ALESSI, Renato, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Giuffrè, Milán, 1956.
- ALBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César, “Empresa pública y servicio público”, en VERDERA TUELLS, Evelio (Coord.), *La empresa pública*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Bolonia, 1970.
- ALFONSO SÁNCHEZ, Rosalía, “La obligación del administrador de guardar secreto: entre el deber de diligencia y el deber de lealtad”, *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, número 114, 2016.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho administrativo español*, Civitas, Cizur Menor, 2006.
- ALLI TURILLAS, Juan-Cruz, “Ejército profesional y despublificación de la guerra (privatización y externalización en las fuerzas armadas. El retorno al modelo tardo-renacentista”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 7, 2004.
- ALLI TURILLAS, Juan-Cruz, *Fundaciones y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- ALLI TURILLAS, Juan-Cruz, “¿Son las «fundaciones» públicas verdaderas fundaciones?”, en ROVERSI MONACO, Fabio A; CAMMELLI, Marco; VANDELLI, Luciano (Coords.), *Forme private e interessi generali: quale ruolo per le fondazioni?.. Atti del XVIII Congresso dell'Associazione Italo-Spagnola dei Professori di Diritto Amministrativo*, Bononia University Press, Bolonia, 2012.
- ALLOA, Emmanuel, “Transparency: a magic concept of modernity”, en ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter (Ed.), *Transparency, society and subjectivity. Critical perspectives*, Palgrave Macmillan, Londres, 2018.
- ALMENDROS MANZANO, Ángel M, “Control parlamentario, uso del Derecho privado por los poderes públicos y derechos fundamentales”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- ALONSO UREBA, Alberto, *La empresa pública: aspectos jurídico-constitucionales y de derecho económico*, Montecorvo, Madrid, 1985.
- ALONSO UREBA, Alberto, *La Sociedad mercantil de capital como forma de la empresa pública local*, Sección de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1988.
- ALVAREZ-JONES, Stephanie, “Too Big to FOIA: how Agencies avoid compliance with the Freedom of Information Act”, *Cardozo Law Review*, volumen 39, 2018.
- AMAN, Alfred C Jr, “Private prisons and the democratic deficit”, en CHESTERMAN, Simon; FISHER, Angelina (Eds.), *Private security, public order: the outsourcing of public services and its limits*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

AMAN, Alfred, C Jr, “Information, privacy and technology: citizens, clients or consumers?”, en BEATSON, Jack; CRIPPS, Yvonne (Eds.), *Freedom of Expression and Information. Essays in honour of Sir David Williams*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

ARAGÓN REYES, Manuel, “Información parlamentaria y función de control”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

ARANA GARCÍA, Estanislao, “Naturaleza jurídica de la actividad de inspección técnica de vehículos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 54, 1999.

ARANA GARCÍA, Estanislao, “La reforma del régimen jurídico de la inspección técnica de vehículos. Comentario al Real Decreto 7/2000, de 23 de junio”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 43, 2001.

ARANA GARCÍA, Estanislao, “Las inspecciones técnicas de las embarcaciones de recreo”, *Actualidad Administrativa*, número 3, 2002.

ARENA, Gregorio, “Proposte per una riforma delle pubblica amministrazione”, *Politica del diritto*, número 3, 1993.

ARENA, Gregorio, “Transparencia administrativa y democracia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 37, 1993.

ARENA, Gregorio, “Trasparenza amministrativa”, en CASSESE, Sabino (Dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milán, 2006.

ARENA, Gregorio, “Le diverse finalità della trasparenza amministrativa”, en MERLONI, Francesco (Dir.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milán, 2008.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “El servicio público como alternativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 23, 1979.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “Naturaleza de las Cámaras de Comercio. Notas a una polémica”, *Documentación Administrativa*, número 135, 1970.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “Regulación económica y modelo de Administración. La necesaria reforma institucional”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, número 3, 1999.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Empresa pública, empresa privada, empresa de interés general* Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “El Estado empresario: iniciativa pública y reservas al sector público”, en MONEREO PÉREZ, José Luis; MOLINA NAVARRETE, Cristóbal; MORENO VIDA, María Nieves (Coords.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002.

ARONSON, Mark, “A public lawyer’s responses to privatisation and outsourcing”, en TAGGART, Michael (Ed.), *The province of Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford, 1997.

ASSIS RAIMUNDO, Miguel, “Ainda o acesso à informação detida por empresas públicas”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, número 98, 2013.

AUBY, Jean-Bernard, “Contracting out and «public values»: a theoretical and comparative approach”, en ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L (Eds.), *Comparative Administrative Law* Edward Elgar Publishing, Massachusetts, 2010.

- BACA ONETO, Víctor Sebastián, *La invalidez de los contratos públicos*, Civitas, Cizur Menor, 2006.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, “La reordenación del mercado interior”, en GARRIDO FALLA, Fernando (Coord.), *El modelo económico en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, “Privatizaciones y misiones de servicio público”, en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- BANNISTER, Judith, “Accountability or participation? Disentangling the rationales for FOI access to deliberate material”, *International Journal of Open Government*, volumen 2, 2015.
- BAÑO LEÓN, José María “Artículo 85 bis”, en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- BARAK-EREZ, Daphne, “The privatization continuum”, en CHESTERMAN, Simon; FISHER, Angelina (Eds.), *Private security, public order: the outsourcing of public services and its limits*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- BARAK-EREZ, Daphne, “Three questions of privatization”, en ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L (Eds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts, 2010.
- BARNÉS, Javier, “Una reflexión introductoria sobre el Derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 40, 2000.
- BARNÉS, Javier, “Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas”, en BARNÉS, Javier (Ed.), *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006.
- BARNÉS, Javier, “El sujeto privado en la Constitución económica: de la vertiente de defensa de los derechos y libertades a la dimensión activa de los actores privados en cuanto protagonistas y corresponsables de la vida económica”, en *La Constitución económica. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.
- BARNÉS, Javier, “La transparencia: cuando los sujetos privados desarrollan actividades regulatorias”, en GARCÍA MACHO, Ricardo (Coord.), *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- BARNÉS, Javier, “An expanding frontier of Administrative law: the public life of private actors (a functional approach)”, *European Public Law*, volumen 24, 2018.
- BARNÉS, Javier, “La vida pública de los sujetos privados, una expansión (cualitativa) del Derecho administrativo”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coords.), *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 89, 2014.

- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Transparencia: ámbito subjetivo”, en GUICHOT, Emilio (Coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El ámbito subjetivo de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coords.), *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El procedimiento de acceso a la información pública y sus limitaciones al ejercicio del derecho de acceso”, en COTINO HUESO, Lorenzo; BOIX PALOP, Andrés (Coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Ámbito subjetivo y objetivo”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- BARRIO GARCÍA, Gonzalo A, *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- BATEUP, Christine, “Power v. the State: some cultural foucaldian reflections on Administrative law corporatisation and privatisation”, *Southern Cross University Law Review*, volumen 3, 1999.
- BAYNE, Peter, “Freedom of information in Australia”, *Acta Juridica*, volumen 197, 1993.
- BEERMANN, Jack M, “The reach of Administrative law in the United States”, en TAGGART, Michael (Ed.), *The province of Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford, 1997.
- BEERMANN, Jack M, “Privatization and political accountability”, *Fordham Urban Law Journal*, volumen 28, 2001.
- BEERMANN, Jack M, “Administrative-Law-Like obligations on private (ized) entities”, *The University of California Law Review*, volumen 49, 2002.
- BENTHAM, Jeremy, “Farming defended”, en QUINN, Michael (Ed.), *Writings on the poor laws*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- BERMAN, Paul Schiff, “Cyberspace and the state action debate: the cultural value of applying constitutional norms to private regulation”, *University of Colorado Law Review*, volumen 71, 2000.
- BERMEJO LATRE, José Luis; MIR PUIGPELAT, Oriol, “Algunas notas sobre las primeras experiencias en la regulación de las fundaciones de iniciativa pública”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 104, 1999.
- BERMEJO VERA, José, “El marco jurídico del deporte en España”, *Revista de Administración Pública*, número 110, 1986.
- BERMEJO VERA, José, “El secreto en las Administraciones públicas: principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 57, 1988.

- BERMEJO VERA, José, “Entes instrumentales para la gestión del deporte: las federaciones deportivas”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994.
- BERMEJO VERA, José, “Las fundaciones privadas de iniciativa pública”, en SOSA WAGNER, Francisco (Dir.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- BERTHELEMY, Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, Librairie Arthur Rousseau, París, 1916
- BERTI, Giorgio, “I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione”, *Jus: Rivista di Scienze Giuridiche*, volumen 3, 1999.
- BERTI, Giorgio, “I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione”, *Jus: Rivista di Scienze Giuridiche*, volumen 3, 1999.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2014.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, “Corrupción: concepto, tipos, perjuicios, causas, consecuencias, reacciones y autoridades”, en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (Dir.), *Corrupción, corrosión del Estado de Derecho*, Civitas, Navarra, 2017.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, “Transparencia y Buen Gobierno”, en LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano; FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel; RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia (Dirs.), *Las reformas administrativas de la crisis*, Aranzadi, Navarra, 2017.
- BIRKINSHAW, Patrick, “Freedom of Information and openness: fundamental human rights”, *Administrative Law Review*, volumen 58, 2006.
- BIRKINSHAW, Patrick, “Freedom of information”, *Parliamentary Affairs*, volumen 50, 1997.
- BLASCO DELGADO, Carolina, “Parafiscalidad como alternativa de financiación de los servicios públicos. El ejemplo de la aportación de los operadores de telecomunicaciones para financiar RTVE”, en MATA SIERRA, María Teresa (Dir.), *Alternativas de financiación en época de crisis*, Lex Nova, Valladolid, 2014.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, “La incidencia de la nueva Ley de transparencia en materia ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 28, 2014.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, “El recurso contencioso-administrativo en materia de transparencia y su necesaria reforma”, *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica en administración local y justicia municipal*, número 2, 2019.
- BLANQUER CRIADO, David, *La concesión de servicio público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- BLANQUER CRIADO, David, *La inspección (de actividades autorizadas o comunicadas)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- BLÁZQUEZ LIDOY, Alejandro, “Fundaciones del sector público tras su reforma por la Ley 40/2015: análisis de la legislación básica”, en DE LORENZO GARCÍA, Rafael; PIÑAR MAÑAS, José Luis; PEÑALOSA ESTEBAN, Isabel (Dirs.), *Nuevo tratado de fundaciones*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

- BLUM, Mathew, “The federal framework for competing commercial word between the public and private sectors”, en FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (Eds.), *Government by contract. Outsourcing and American democracy*, Harvard University Press, Massachusetts, 2009.
- BOBBIO, Norberto, “La democrazia e il potere invisibile”, *Il futuro de della democrazia*, Einaudi, Turín, 1984.
- BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, Tecnos, Madrid, 1997.
- BOLEA FORADADA, Juan Antonio, *El régimen jurídico de las Comunidades de Regantes*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1969.
- BOLEA FORADADA, Juan Antonio, “Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes”, en EMBID IRUJO, Antonio (Coord.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Civitas, Madrid, 2008.
- BONNARD, Roger, *Précis de droit administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1943.
- BOVENS, Mark, “Public accountability”, en EWAN, Ferlie; LYNN, Laurence E; POLLITT, Christopher (Eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- BRANDEIS, Louis D, “What publicity can do?”, *Harper’s Weekly*, Nueva York, 1913.
- BROWN, Kimberly N, “Outsourcing, data insourcing, and the irrelevant Constitution”, *Georgia Law Review*, volumen 49, 2015.
- BUENO ARMIJO, Antonio, “La actividad administrativa de fomento en el comercio interior”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Volumen 9 Comercio interior*, Iustel, Madrid, 2010, p. 1270.
- BUENO ARMIJO, Antonio, *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.
- BUENO ARMIJO, Antonio, “La concesión directa de subvenciones”, *Revista de Administración Pública*, número 204, 2017.
- BUGARIC, Bojan, “Openness and transparency in public administration: challenges for public law”, *Wisconsin International Law Journal*, volumen 22, 2004.
- CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael, *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.
- CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael, “Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de compañía regulada al servicio del mercado”, *Revista de Administración Pública*, número 181, 2010.
- CABEZAS HERNÁNDEZ, María Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España: naturaleza jurídica y funciones*, Atelier, Barcelona, 2002.
- CACIAGLI, Mario, “La importancia de las elecciones para la democracia desde un punto de vista comparado”, en MOLINS, Joaquim; OÑATE, Pablo (Eds.), *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006.
- CAFFARENA LAPORTA, Jorge, “Comentario al artículo 6”, *Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales*, Escuela Libre – Marcial Pons, Madrid, 1995.



- CALATAYUD PRATS, Ignacio, “Sociedades de capital públicas locales y concurso de acreedores”, *Anuario de Derecho Concursal*, número 27, 2012.
- CALVO CHARRO, María, “Régimen de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos”, en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (Dir.), *Los derechos fundamentales en la educación*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007.
- CAMMAROTA, Giuseppe, “Pubblicità e trasparenza amministrativa. Dalla telematica all’approccio multicanale”, en MERLONI, Francesco (Ed.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milán, 2008.
- CAMPS POVILL, Andreu, *Las federaciones deportivas. Régimen jurídico*, Civitas, Madrid, 1996.
- CANALS AMETLLER, Dolors, “La jurisprudencia ante el ejercicio privado de la función pública de control técnico por razones de seguridad”, *Revista del Poder Judicial*, número 56, 1999.
- CANALS AMETLLER, Dolors, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.
- CANALS AMETLLER, Dolors, “Entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Las entidades ambientales de control”, en ESTEVE PARDO, José (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006.
- CANALS AMETLLER, Dolors, “Las entidades colaboradoras de las Administraciones públicas catalanas: rasgos definitorios, actuación y régimen de intervención administrativa”, en TORNOS MAS, Joaquín (Coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “Empresas municipais e intermunicipais: entre o público e o privado”, *Os caminhos da privatização da Administração pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de las Administraciones públicas”, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “La incidencia del fenómeno de la externalización en la Administración General del Estado. ¿Existe algún límite?”, *Documentación Administrativa*, número 286-287, 2010.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “A vueltas con el ejercicio de potestades públicas y su ejercicio por los particulares. Nuevos retos para el Derecho administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 151, 2011.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “La decisión administrativa de externalizar y su repercusión en el empleo público. Límites y pautas para su adopción”, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.), *Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “Criterios para la clasificación del empleado público”: ¿funcionario o laboral?”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, número 5, 2013.
- CAPELOTO, Alexa, “Transparency on trial: a legal review of public information access in the face of privatization”, *Connecticut Public Interest Law Journal*, volumen 19, 2013.
- CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, *Fundaciones y Administración pública*, Atelier, Barcelona, 2009.

- CARLÓN RUIZ, Matilde, “Nuevas técnicas para nuevos tiempos del servicio público al servicio universal”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago; ESTEVE PARDO, José (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Volumen I Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2010.
- CARLÓN RUIZ, Matilde, “Nuevo y viejo en la concesión de servicio (público)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 202, 2019.
- CARLONI, Enrico, “Gli strumenti della trasparenza nel sistema amministrativo italiano e la sua effettività: forme di conoscibilità, quantità e qualità delle informazioni”, en MERLONI, Francesco (Ed.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milán, 2008.
- CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, *El derecho a regar: entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Carmen, “El papel del funcionario y del laboral en el nuevo diseño de la Administración pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, número 11, 2011.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, *El Derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “La regulación de la seguridad y la calidad industrial y productiva”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago; ESTEVE PARDO, José (Dir.), *Derecho de la regulación económica*, Iustel, Madrid, 2010.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “Potestad administrativa”, en MONTROYA MELGAR, Alfredo (Dir.), *Enciclopedia jurídica básica. Tomo III*, Civitas, Madrid, 1995.
- CASADO CASADO, Lucía, “El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud”, en PIGRAU SOLER, Antoni (Dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008.
- CASADO CASADO, Lucía, “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 52, 2016.
- CASADO CASADO, Lucía, “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 53, 2019.
- CÁSAREZ, Nicole B, “Furthering the accountability principle in privatized federal corrections: The need for access to private prison records”, *University of Michigan Journal of Law Reform*, volumen 28, 1995.
- CASINOS MORA, Francisco Javier, “El dualismo autoridad-potestad como fundamento de la organización y del pensamiento políticos de Roma”, *Polis: revista de ideas y formas políticas de la Antigüedad clásica*, número 11, 1999.
- CASINOS MORA, Francisco Javier, *La noción romana de auctoritas y la responsabilidad por auctoritas*, Comares, Granada, 2000.
- CASS, Ronald A, “Privatization: politics, law and theory”, *Marquette Law Review*, volumen 71, 1988.
- CASSESE, Sabino, “Ente pubblico economico”, en AZARA, Antonio; EULA, Ernesto (Eds.), *Novissimo Digesto Italiano*, volumen VI, UTET, Turín, 1960.
- CASSESE, Sabino, “Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996.

- CASSESE, Sabino, “New paths for Administrative Law: a manifesto”, *International Journal of Constitutional Law*, volumen 10, 2012.
- CASSESE, Sabino, *Derecho administrativo: historia y futuro*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2014.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep María, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública: un estudio del artículo 105 de la Constitución*, Cedecs, Barcelona, 2001.
- CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí, “Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales”, en CANALS AMETLLER, Dolors (Ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016.
- CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí, “Transparencia y buen gobierno en las administraciones locales de Cataluña: una aproximación local la Ley 19/2014, de 29 de diciembre”, en VILLORIA MENDIETA, Manuel (Dir.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos – Diputació de Barcelona, Barcelona, 2017.
- CHAPUS, René, *Droit administratif général*, Montchrestien, París, 2000.
- CHESTERMAN, Simon, “We can’t spy...if we can’t buy: the privatization of intelligence and the limits of outsourcing inherently governmental functions”, *European Journal of International Law*, volumen 19, 2008.
- CHESTERMAN, Simon, “Intelligence services”, en CHESTERMAN, Simon; FISHER, Angelina (Edit.), *Private security, public order: the outsourcing of public services and its limits*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- CHEVALIER, Jacques, “Bilan de recherche sur la participation dans l’administration française”, *La participation dans l’Administration française*, Presses Universitaires de France, París, 1975.
- CHINCHILLA MARTÍN, Carmen, “Las sociedades mercantiles públicas. Su naturaleza jurídica «privada» y su personalidad jurídica –diferenciada–: ¿realidad o ficción?”, *Revista de Administración Pública*, número 203, 2017.
- CHITI, Mario P, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini Editore, Pisa, 1977.
- CIRENEI, Maria Teresa, *Le imprese pubbliche*, Giuffrè, Milán, 1983.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Franciso, “Las tasas y las Comunidades de Regantes”, *I Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, Valencia, 1964.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, “Las Comunidades de Regantes como organismos autónomos de la Administración del Estado: su estructura y funciones en la ejecución y explotación de las obras hidráulicas”, *I Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, Valencia, 1964.
- COHEN, David S, “Public’s right of access to government information under the First Amendment”, *Chicago-Kent Law Review*, volumen 51, 1974.
- COLLINS, Hugh, *Regulating contracts*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- CORSO, Guido, “Potere politico e segreto”, en MERLONI, Francesco (Ed.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milán, 2008.

- COSCULLUELA MONTANER, Luis, “Nuevas tendencias en la regulación de las corporaciones de derecho público en el Derecho español”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho administrativo*, 31ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2020.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Derecho público económico*, 4ª ed., Iustel, Madrid, 2001.
- COSTA GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas com poderes públicos. Exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Almedina, Coimbra, 2008.
- CRAIG, Paul, “Privatisation: the UK experience”, *Revue Européenne de Droit Public*, volumen 5, 1994.
- CRAIG, Paul, “Public law and control over private power”, en TAGGART, Michael (Ed.), *The province of Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford, 1997.
- CRAIG, Paul, *Administrative Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 2008.
- CRAIG, Paul; DE BURCA, Gráinne, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- CUETO PÉREZ, Miriam, *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*, Civitas, Madrid, 2008.
- CUETO PÉREZ, Miriam, “Incertidumbre en las modalidades de gestión de servicios socio-sanitarios tras la LCSP”, en TOLÍVAR ARIAS, Leopoldo; CUETO PÉREZ, Miriam (Dirs.), *La prestación de servicios socio-sanitarios: nuevo marco de la contratación pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- CUOCOLO, Fausto, “Articolo 23”, en ITALIA, Vittorio; BASSANI, Mario (Coords), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti. Legge 7 agosto 1990, n. 241 e regolamenti di attuazione*, Giuffrè, Milán, 1995.
- D’ORS PÉREZ-PEIX, Álvaro, “Claves conceptuales”, *Verbo revista de formación cívica y de acción cultural según el derecho natural y cristiano*, número 345-346, 1996.
- DANNIN, Ellen, “Red tape or accountability: privatization, publicization and public values”, *Cornell Journal of Law and Public Policy*, volumen 15, 2005.
- DARNACULLETA GARDELLA, Maria Mercè, *Autorregulación y Derecho público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- DARNACULLETA GARDELLA, Maria Mercè, “La recepción y desarrollo de los conceptos y fórmulas de la regulación. El debate en la República Federal Alemana”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago; ESTEVE PARDO, José (Dirs.), *Derecho de la regulación económica*, Iustel, Madrid, 2010.
- DE FREITAS, Tiago Fidalgo, “Administrative transparency in Portugal”, *European Public Law*, volumen 22, 2016.
- DE JARNATT, Susan L, “Follow the money: charter schools and financial accountability”, *The Urban Lawyer*, volumen 44, 2012.

- DE JUAN ASENJO, Óscar, “Principios rectores de la actuación de la empresa pública en la Constitución española de 1978”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 25, 1980.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel, *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983.
- DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, “Potestades administrativas y poderes constitucionales: en torno al proceso de juridificación del poder”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 38, 1983.
- DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, *Las potestades administrativas*, Tecnos, Madrid, 1986.
- DE LA MORENA DE LA MORENA, Luis, “Derecho Administrativo e intereses públicos: correlaciones básicas”, *Revista de Administración Pública*, número 100-102, 1983.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, “Artículo 128: riqueza, iniciativa pública y reserva al servicio público”, en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo X, Edersa, Madrid, 1996.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, *Corporaciones locales y actividad económica*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, “Diez años de legislación energética en España”, en GARCÍA DELGADO, José Luis; JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Juan Carlos (Coords.), *Energía: del monopolio al mercado. CNE, diez años en perspectiva*, Civitas, Madrid, 2006.
- DE LA VARGA PASTOR, Aitana; FUENTES GASÓ, Josep Ramón, “Las autoridades públicas ante las nuevas obligaciones en materia de información ambiental. Especial referencia a la difusión ambiental”, en PIGRAU SOLER, Antoni (Dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008.
- DE LAUBADERE, André, *Manuel de Droit administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1955.
- DE LAUBADERE, André, *Traité de Droit administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1980.
- DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid, 1995.
- DE VALLES, Arnaldo, *Elementi di diritto amministrativo*, Cedam, Padua, 1965.
- DE VICENTE DOMINGO, Ricardo, *Los entes instrumentales en las leyes de procedimiento y de contratos de las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 1996.
- DEBBASCH, Charles, “Introduction”, *La transparence administrative en Europe*, Éditions du centre national de la recherche scientifique, París, 1990.
- DEBBASCH, Charles; COLIN, Frédéric, *Administration publique*, Economica, París, 2005.
- DEL GATTO, Sveva, “Accesso agli atti delle società privatizzate e imparzialità della pubblica amministrazione ovvero sull’estensibilità degli atti di Ente Poste s.p.a.: nota a Cons.St., sez. 6., 5 marzo 2002 n. 1303”, *Foro amministrativo*, volumen 1, 2002.
- DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo, “El sistema gasista y su gestión técnica”, *Revista Jurídica de Navarra*, número 32, 2001.
- DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo, *Tratado de derecho del gas natural*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

- DEL SAZ, Silvia, “Desarrollo y crisis del Derecho administrativo. Su reserva constitucional”, en CHINCHILLA, Carmen; LOZANO, Blanca, DEL SAZ, Silvia, *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1992.
- DEL SAZ, Silvia, “La huida de Derecho administrativo. Últimas manifestaciones: aplausos y críticas”, *Revista de Administración Pública*, número 133, 1994.
- DEL SAZ, Silvia, “La escasa participación de las Comunidades de Usuarios en la planificación y gestión de los recursos hídricos. Las competencias mínimas de las Comunidades de Usuarios y las competencias que pueden asumir mediante encomienda de gestión y firmas de convenios de colaboración”, en EMBID IRUJO, Antonio (Coord.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Civitas, Madrid, 2008.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco, “Algunas aportaciones de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común al debate actual sobre la conceptualización del Derecho administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 85, 1996.
- DELLA CANANEA, Giacinto, “The European administration: imperium and dominium”, en HARLOW, Carol; LEINO, Päivi; DELLA CANANEA, Giacinto (Eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017.
- DENIZEAU, Charlotte, *L'idée de puissance publique à l'épreuve de l'Union Européenne*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 2004.
- DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho público de las federaciones deportivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- DESDENTADO DAROCA, Eva, *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- DÍAZ LEMA, José María, *Los monopolios locales*, Montecorvo, Madrid, 1994.
- DÍAZ LEMA, José María, “La privatización en el ámbito local (el lento declinar de los monopolios locales)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 282, 2000.
- DICKINSON, Glenn, “The Supreme Court’s Narrow Reading of the Public Interest Served by the Freedom of Information Act”, *Cincinnati Law Review*, volumen 59, 1990.
- DICKINSON, Laura A, “Public law values in a privatized world”, *Yale Journal of International Law*, volumen 31, 2006.
- DICKINSON, Laura A, “Public values/private contract”, en FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (Eds.), *Government by contract. Outsourcing and American democracy*, Harvard University Press, Massachusetts, 2009.
- DILLER, Matthew, “Introduction: redefining the public sector: accountability and democracy in the era of privatization”, *Fordham Urban Law Journal*, volumen 28, 2001.
- DOMINGO, Rafael, *Auctoritas*, Ariel, Barcelona, 1999.
- DONELLY, Catherine M, “Leonard Cheshire again and beyond: private contractors, contract and section 6 (3) (b) of the Human Rights Act”, *Public Law*, 2005.
- DONELLY, Catherine M, *Delegation of governmental power to private parties*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

- DONELLY, Catherine, “Positive obligations and privatization”, *Northern Ireland Legal Quarterly*, volumen 61, 2010.
- DREYFUS, Jean-David, “L’externalisation, éléments de droit public”, *Actualité Juridique Droit Administratif*, número 19, 2002.
- DUGUIT, León, *Las transformaciones del Derecho público*, Francisco Beltrán, Madrid, 1925.
- DYRBERG, Peter, “Accountability and legitimacy: what is the contribution of transparency”, en ARNULL, Anthony; WINCOTT, Daniel (Eds.), *Accountability and legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2005.
- EBBENSON, Jonas, “Public participation and privatisation in environmental matters: an assessment of the Aarhus convention”, *Erasmus Law Review*, volumen 4, 2011.
- EMBID IRUJO, Antonio, *El ciudadano y la Administración: los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.
- EMBID IRUJO, Antonio, “El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos: algunas reflexiones en las vísperas de su consagración legislativa”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Volumen I, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- EMBID IRUJO, Antonio, “Público y privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas”, *Revista de Administración Pública*, número 143, 1997.
- EMBID IRUJO, Antonio, “Ciudadanos y usuarios: participación e información en el Derecho español de aguas. Historia, presente y futuro”, en EMBID IRUJO, Antonio (Coord.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Civitas, Madrid, 2008.
- EMPARANZA SOBEJANO, Alberto, “El alcance normativo del deber de lealtad de los administradores de sociedades de capital: situación actual y perspectivas de reforma”, en ROJO FERNÁNDEZ, Ángel José; CAMPUZANO LAGUILLO, Ana Belén (Coords.), *Estudios jurídicos en memoria del profesor Emilio Beltrán: liber amicorum*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, “La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Objetivos y principios”, en ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Coord.), *Comentarios a la Ley Foral de Transparencia y del Gobierno abierto. Ley Foral 11/2012 de 11 de junio*, Institución del Defensor del Pueblo de Navarra, Navarra, 2013.
- ERKOREKA GERVASIO, Josu Iñaki, *Análisis histórico-institucional de las cofradías de mareantes del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1991.
- ESPARTERO CASADO, Julián, *Deporte, asociacionismo y derecho de asociación: las federaciones deportivas*, Universidad de León, León, 2000.
- ESPARTERO CASADO, Julián, “Derecho de asociación y deporte: el asociacionismo deportivo de segundo grado. Especial consideración de las federaciones deportivas españolas”, en ESPARTERO CASADO, Julián (Coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009.
- ESPOSITO, Carlo, “Riforma dell’amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini”, *La Costituzione italiana: saggi*, Cedam, Padua, 1956.
- ESTEVE PARDO, José, “Las asociaciones de configuración legal. El caso de las federaciones deportivas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 45, 1985.

ESTEVE PARDO, José, *Técnica, riesgo y Derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999.

ESTEVE PARDO, José, *Autorregulación: génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002.

ESTEVE PARDO, José, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

ESTEVE PARDO, José, “El nuevo garantismo de los intereses generales: la extensión del Derecho Público a particulares que ejercen funciones públicas”, en LAGUNA DE PAZ, José Carlos; SANZ RUBIALES, Íñigo; DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel (Coords.), *Derecho Administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luís Martínez López-Muñiz*, Reus, Madrid, 2017.

ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho administrativo*, 10ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2021.

ESTEVE PARDO, José; TEJADA PALACIOS, Javier, *Ciencia y Derecho: la nueva división de poderes*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013.

ESTEVE PARDO, María Luisa, “Financiación de las entidades privadas colaboradoras de la Administración”, en GALÁN GALÁN, Alfredo; PRIETO ROMERO, Cayetano (Coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades colaboradoras de la Administración*, Huygens, Barcelona, 2010.

ESTORNINHO, Maria João, *A fuga para o Direito privado: contributo para o estudo da atividade de Direito privado da Administração pública*, Almedina, Coimbra, 1999.

FANLO LORAS, Antonio, “Encuadre histórico y constitucional: naturaleza y fines. La autonomía colegial”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *Los colegios profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996.

FEARON, James D, “Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance”, en PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (Eds.), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, 1999.

FENSTER, Mark, “Seeing the state: transparency as metaphor”, *Administrative Law Review*, volumen 62, 2010.

FENSTER, Mark, “The transparency fix advocating legal rights and their alternatives in the pursuit of a visible state”, *University of Pittsburgh Law Review*, volumen 73, 2012.

FERNÁNDEZ DELPUERCH, Lucía, *Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “La infraestructura organizativa de la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 13, 1998.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley”, en FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (Coord.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Civitas, Madrid, 2005.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “La Administración Pública y las reglas de la «externalización»”, *Justicia Administrativa*, número 33, 2006.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “Las nuevas leyes de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común: entre la cosmética y el enredo”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 34, 2016.



FERNÁNDEZ MIRANDA, Torcuato, “Autoridad”, en PELLISÉ PRATS, Buenaventura (Dir.), *Nueva enciclopedia jurídica*, Francisco Seix, Barcelona, 1952.

FERNÁNDEZ PASTRANA, José María, *El servicio público de la sanidad: el marco constitucional*, Civitas, Madrid, 1984.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Los concejales y el acceso a la información. El derecho de los concejales de acceso a la documentación local*, Comares, Granada, 2003.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La reordenación del Sector Público Andaluz. Reflexiones para el debate”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 80, 2011.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “El acceso a la información en el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno” *Revista aragonesa de Administración Pública*, número 14, 2013.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 45, 2016.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Información ambiental y transparencia pública”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 39, 2018.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Aranzadi, Navarra, 2020.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, “Notas para un planteamiento de los problemas actuales de la empresa pública”, *Revista de Administración Pública*, número 46, 1965.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, “Sobre la naturaleza de las Comunidades de Regantes”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 2, 1974.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, “Las transformaciones del Derecho administrativo a resultas de las privatizaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 39, 2000.

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, “El Estatuto básico del empleado público y la regulación de las funciones reservadas a funcionarios”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 139, 2008.

FERRI, Giuseppe, “L’evoluzione del fenomeno imprenditoriale: conservazione dell’autonomia e dell’economicità dell’impresa nell’adeguamento della sua struttura organizzativa”, *Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell’impresa e riforma dello stato*, Fondazione Agnelli, Turín, 1977.

FERRI, Giuseppe, *Le società*, UTET, Turín, 1989.

FINK, Katherine, “State FOI Laws”, en POZEN, David E; SCHUDSON, Michael (Eds.), *Troubling transparency*, Columbia University Press, Nueva York, 2018.

FITZGERALD, Eithne; CARROLL, John; TYNDALL, Peter, “Reflections on freedom of information: past, present and future”, en ADSHEAD, Maura; FELLE, Tom (Eds.), *Ireland and the Freedom of Information Act*, Manchester University Press, Manchester, 2015.

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge, *Manual para la selección de los empleados públicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2012.

FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

FORTES MARTÍN, Antonio, “El (nuevo) contrato de servicios que conlleve prestaciones directas a favor de la ciudadanía ¿consolidación o disrupción del contrato de servicio público?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 52, 2009.

FRANKEL, Richard, “Regulating privatized government through section 1983”, *University of Chicago Law Review*, volumen 76, 2009.

FREDMAN, Sandra, MORRIS, Gillian S, “The costs of exclusivity: public and private re-examined”, *Public Law*, 1994.

FREEDLAND, Mark, “Government by contract and public law”, *Public Law*, 1994.

FREEMAN, Jody, “Private parties, public functions and the new Administrative law”, *Administrative Law Review*, volumen 52, 2000.

FREEMAN, Jody, “The contracting state”, *Florida State University Law Review*, volumen 28, 2000.

FREEMAN, Jody, “Extending public law norms through privatization”, *Harvard Law Review*, volumen 116, 2003.

FUENTES GASÓ, Josep Ramon, “Aspectos controvertidos sobre el ejercicio de funciones de control e inspección en materia de medio ambiente por parte de entidades colaboradoras”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 154, 2012.

FUEYO ÁLVAREZ, Jesús, *Estudios de teoría política*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

GALÁN GALÁN, Alfredo, PRIETO ROMERO, Cayetano, “El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”, *Anuario de Derecho Municipal*, número 2, 2008.

GALLARDO CASTILLO, María Jesús, “Transparencia, poder público y Derecho administrativo”, en DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel; SÁNCHEZ BLANCO, Ángel; RIVERO YSERN, José Luis (Coords.), *El nuevo Derecho administrativo. Libro homenaje al prof. Enrique Rivero Ysern*, Ratio Legis, Salamanca, 2011.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “Actos de autoridad y potestades administrativas”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, JINESTA LOBO, Ernesto (Dirs.), *El Derecho administrativo en perspectiva: en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, RAP, Buenos Aires, 2014.

GAMERO CASADO, Eduardo, “Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas”, *Revista Jurídica de Deporte y entretenimiento*, número 8, 2002.

GAMERO CASADO, Eduardo, *Desafíos del Derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Comares, Granada, 2015.

GAMERO CASADO, Eduardo, “El «retorno» al Derecho administrativo: manifestaciones en las leyes de procedimiento, régimen jurídico y contratos del sector público”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 189, 2018.

GAMERO CASADO, Eduardo, “El ejercicio de potestades administrativas en el empleo público”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

- GAMERO CASADO, Eduardo, “Delimitación conceptual de la potestad administrativa”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021
- GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2019.
- GANDERSON, Justin M, BARNETT, Kevin T, “The contractor’s secret weapon: using FOIA when asserting a claim”, *The procurement Lawyer*, volumen 50, 2015.
- GARCÍA BECEDAS, Gabriel, “La dieta en la jurisprudencia de los Tribunales Supremo y Central de Trabajo”, *Revista de Política Social*, número 116, 1977.
- GARCÍA COSTA, Francisco Manuel, “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en VALERO TORRIJOS, Julian; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Dir.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Navarra, 2014.
- GARCÍA MACHO, Ricardo, “Procedimiento administrativo y sociedad de la información y del conocimiento”, en BARNÉS, Javier (Ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La actividad industrial y mercantil de los municipios”, *Revista de Administración Pública*, número 17, 1955.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La participación del administrado en las funciones administrativas”, *Homenaje a D. Segismundo Royo-Villanova*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1977.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Las Cámaras de comercio, industria y navegación ante el Derecho”, *Revista de Administración Pública*, número 139, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Cizur Menor, 2009.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho administrativo I*, 19ª ed., Civitas, Madrid, 2020.
- GARCÍA INIESTA, Pedro, “Aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Algunas cuestiones de interés, según los criterios y resoluciones de los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, *Derecho administrativo en la contratación entre privados (sociedades, fundaciones, concesionarios y sectores excluidos)*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, “El sector público como referente actual del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, número 209, 2019.
- GARCÍA-PELAYO ALONSO, Manuel, *Idea de la política y otros escritos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, “Aspectos de la Administración económica”, *Revista de Administración Pública*, número 12, 1953.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho administrativo. Tomo II*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971.

- GARDINI, Gianluca, “Externalización de funciones administrativas y ejercicio de funciones públicas por privados. La experiencia italiana”, en GALÁN GALÁN, Alfredo; PRIETO ROMERO, Cayetano (Coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades colaboradoras de la Administración*, Huygens, Barcelona, 2010.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950.
- GARRIDO FALLA, Fernando, “Corporación”, en PELLISÉ PRATS, Buenaventura (Dir.), *Nueva enciclopedia jurídica*, Francisco Seix, Barcelona, 1952.
- GARRIDO FALLA, Fernando, “Las empresas públicas”, *La Administración pública y el Estado contemporáneo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.
- GARRIDO FALLA, Fernando, “Privatización y reprivatización”, *Revista de Administración Pública*, número 126, 1991.
- GARRIDO FALLA, Fernando, “El concepto de servicio público en Derecho español”, *Revista de Administración Pública*, número 135, 1994.
- GENY, Bernard, *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, Recueil Sirey, París, 1930.
- GIANNINI, Daniele, *L'accesso ai documenti*, Giuffrè, Milán, 2013.
- GIANNINI, Massimo Severo, *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bolonia, 1986.
- GIANNINI, Massimo Severo, *L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo*, Cedam, Padua, 1988.
- GIANNINI, Massimo Severo, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1988.
- GILBERT, Michael D, “Transparency and corruption: a general analysis”, *University of Chicago Legal Forum*, volumen 1, 2018.
- GILLES, William, “Le renouveau du droit à l'information à l'ère du numérique : Entre obligation de publication de l'Administration et affirmation du droit d'accès du citoyen”, *International Journal of Digital and Data Law*, volumen 2, 2016.
- GILLETE, Clayton P, STEPHAN, Paul B, “Constitutional limitations on privatization”, *American Journal of Comparative Law*, volumen 46, 1998.
- GILMAN, Michele E, “Legal accountability in an era of privatized welfare”, *California Law Review*, volumen 89, 2003.
- GILMORE Robert S; JENSEN, Laura S, “Reinventing government accountability: public function privatisation and the meaning of «state action»”, *Public Administration Review*, volumen 58, 1998.
- GIMENO FELIÚ, José María, “La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo”, *Cuadernos de derecho local*, número 43, 2017.
- GÓMEZ ROYO, Enrique; ESPINOSA ISACH, José María, et alii, *Fraseología jurídica latina. Términos, expresiones y brocardos utilizados en las sentencias de los Tribunales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

GÓMEZ-REINO CARNOTA, Enrique, “El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 8, 1976.

GONÇALVES, José Renato, *Acesso à informação das entidades públicas*, Almedina, Coimbra, 2002.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Navarra, 2003.

GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago; BARCELÓN COBEDO, Susana, *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, 14ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *El Derecho administrativo privado*, Montecorvo, Madrid, 1996.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo con el ejemplo de la seguridad privada y otros”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 94, 1997.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “Derecho público y Derecho privado”, *Cuadernos de Derecho público*, número 8, 1999.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “El concepto y las formas de privatización”, *Revista Española de Control Externo*, número 7, 2001.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “Responsabilidad administrativa en casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 123, 2004.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “Nuevos desarrollos de la idea de colaboración privada empresarial en el ejercicio de funciones públicas”, *Presupuesto y Gasto Público*, número 45, 2006.

GUAITA MARTORELL, Aurelio, “Naturaleza de las Comunidades de Regantes y de sus Jurados de Riegos”, *Homenaje al profesor Alfonso Otero*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1981.

GUICHOT, Emilio, “El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública”, *Revista de Administración Pública*, número 160, 2003.

GUICHOT, Emilio, *Datos personales y Administración pública*, Civitas, Cizur Menor, 2005.

GUICHOT, Emilio, *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Civitas, Madrid, 2009.

GUICHOT, Emilio, “El Anteproyecto de Ley de Transparencia”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, número 30, 2012.

GUICHOT, Emilio, “El proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 84, 2012.

GUICHOT, Emilio, “Transparencia versus protección de datos”, en BLANCO ESTEVE, Avelino (Edit.), *El Derecho público de la crisis económica: transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo. Actas del VI Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012.

GUICHOT, Emilio, “La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 90, 2014.

GUICHOT, Emilio, “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, en WENCES, Isabel; RAGONE, Sabrina; KÖLLING, Mario (Coords.), *La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

GUICHOT, Emilio, “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en GUICHOT, Emilio (Coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

GUICHOT, Emilio, “Límites a la transparencia y el acceso a la información” en GUICHOT, Emilio (Coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

GUICHOT, Emilio, “Aspectos generales de la Ley”, en FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (Coord.), *Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2015.

GUICHOT, Emilio, “Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 94, 2016.

GUICHOT, Emilio, “Derecho de acceso a la información pública”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

GUICHOT, Emilio, “El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 8, 2017.

GUICHOT, Emilio, “La aplicación de la ley de transparencia en las entidades locales”, en VILLORIA MENDIETA, Manuel (Dir.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos – Diputació de Barcelona, Barcelona, 2017.

GUICHOT, Emilio, “Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y acceso a la información”, *Cuadernos de Derecho Local*, número 44, 2017.

GUICHOT, Emilio, “Transparencia pública: cuatro hipótesis sobre la nueva normativa estatal y autonómica y su aplicación”, en FAYA BARRIOS, Antonio Luis (Coord.), *Buen Gobierno y Gobierno corporativo en la Administración Pública y sus Entidades instrumentales. Actas de la XVII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2017.

GUICHOT, Emilio, “Límites”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

GUICHOT, Emilio, “Regulaciones especiales”, en GUICHOT, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

GUICHOT, Emilio, “Transparencia”, en PENDÁS, Benigno (Ed.), *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI. Ciencias Políticas y Jurídicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas – Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020.

GUTTMAN, Dan, “Public purpose and private service: the twentieth century culture of contracting out and the evolving law of diffused sovereignty”, *Administrative Law Review*, volumen 52, 2000.

GUTTMAN, Dan, “Contracting United States government work: organizational and constitutional models”, *Public Organization Review*, volumen 3, 2003.

GUTTMAN, Dan, “Governance by contract: constitutional visions; time for reflection and choice”, *Public Contract Law Journal*, volumen 33, 2004.

GUTTMAN, Dan, “Inherently governmental functions and the new millennium. The legacy of twentieth-century reform”, en STANTON, Thomas H; GINSBERG, Benjamin, *Making Government Manageable*. Executive organization and management in the twenty-first century, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004.

HALE, Robert L, “Force and the State: a comparison of political and economic compulsion”, *Columbia Law Review*, volumen 35, 1935.

HAURIUO, Maurice, *Précis de droit administratif: contenant le droit public et le droit administratif*, L. Larose et Forcel, París, 1893.

HEHL, Stephen F, “Reverse FOIA suits after Chrysler: a new direction”, *Fordham Law Review*, volumen 48, 1979.

HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco, “La delimitación de los contratos públicos de servicios y concesión de servicios”, en GIMENO FELIÚ, José María (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de contratos del sector público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco, *La nueva concesión de servicios: estudio del riesgo operacional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L; PRIETO GONZÁLEZ, Luis F, “El doble papel de la Administración pública en la empresa mixta local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 271-272, 1996.

HERNÁNDEZ PEÑA, Juan Carlos, *Regulación y competencia en el sector eléctrico: evolución actual y perspectivas de futuro*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

HERTZOG, Robert, “Rendre compte: De quoi parle-t-on? Les quadratures du cercle démocratique”, *Revue Française d'Administration Française*, número 160, 2016.

HILLIARD, Nadia, “Monitoring the U.S executive branch and out. The Freedom of Information Act, inspectors general and the paradoxes of transparency”, en POZEN, David E; SCHUDSON, Michael (Eds.), *Troubling transparency*, Columbia University Press, Nueva York, 2018.

HORGUÉ BAENA, Concepción, “Régimen de utilización de los bienes de dominio público”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2007.

HURST, James W, “Problems of legitimacy in the contemporary legal order”, *Oklahoma Law Review*, volumen 24, 1971.

*Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *La seguridad de los productos industriales: régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2004.

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, “¿Cabe el empleo de entidades colaboradoras en la supervisión sobre entidades de crédito?”, en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.), *Función inspectora. Actas*

del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013.

JEZE, Gaston, *Les principes généraux du droit administratif. Tome II La notion de service public, les individus au service public, le statut des agents publics*, Réimpression de la 3<sup>e</sup> édition de 1930, Dalloz, París, 2003.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “El régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Político*, número 26, 1988.

JIMÉNEZ FRANCO, Emmanuel, “Administraciones públicas y corrupción: iniciativas legislativas de *lege ferenda* para una nueva cultura de la integridad”, en DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel; SÁNCHEZ BLANCO, Ángel; RIVERO YSERN, José Luis (Coords.), *El nuevo Derecho administrativo. Libro homenaje al prof. Enrique Rivero Ysern*, Ratio Legis, Salamanca, 2011.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, “La democracia y el Derecho administrativo”, en DEL REAL ALCALÁ, Alberto; LÓPEZ GARCÍA, José Antonio; RUIZ RUIZ, Ramón (Coords.), *La democracia a debate*, Dykinson, Madrid, 2002.

JOHANNSEN, Lene; KLAREEN, Jonathan; WHITE, Justine, “A motivation for legislation on access to information”, *African Law Journal*, volumen 112, 1995.

JOHNSTON, Van R; SEIDENSTAT, Paul, “Contracting out Government services: privatization at the millennium”, *International Journal of Public Administration*, volumen 30, 2007.

JOKERST, Jennifer, “Let the sun shine: reforming South Carolina’s Freedom of Information Act to promote transparency and open government”, *South Carolina Law Review*, volumen 65, 2014.

JORDANA DE POZAS, Luis, “Las Organizaciones colectivas en el regadío español”, *Anales de la Universidad de Murcia*, Murcia, 1932.

JORDANA DE POZAS, Luis, “Ensayo sobre las entidades públicas, representativas y profesionales en el Derecho administrativo español”, *Estudios de administración local y general*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

JORDANO FRAGA, Jesús, “Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a los funcionarios”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 174, 2015.

KEELING, Byron C, “Attempting to keep the tablets undisclosed: susceptibility of private entities to the Texas Open Records Act”, *Baylor Law Review*, número 41, 1989.

KELSEN, Hans, *La paz por medio del Derecho*, Trotta, Madrid, 2003.

KJAER, Poul F, “From the private to the public to the private? Historicizing the evolution of public and private authority”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, volumen 25, 2018.

KRAEMER Mary K, “Exemptions to the Sunshine Law and the Public Records Law: have they impaired open government in Florida”, *Florida State University Law Review*, volumen 8, 1980.

KRIEGER, Leonard, “The idea of authority in the west”, *The American Historical Review*, volumen 82, 1977.

LAFERRIERE, Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1989.

LAFUENTE BENACHES, María Mercedes, “Publicidad activa y medios propios de la Administración pública”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 45, 2017.



- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Las empresas públicas de promoción económica regional. La empresa pública como instrumento de gestión de ayudas*, Montecorvo, Madrid, 1991.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “La empresa pública: forma, régimen jurídico y actividades”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Servicios de interés económico general*, Civitas, Madrid, 2009.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación”, *Revista de Administración Pública*, número 185, 2011.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos”, *Revista de Administración Pública*, número 204, 2017.
- LANE, Lottie, “Private providers of essential public services and de jure responsibility for human rights”, en HESSELMAN, Marlies; HALLO DE WOLF, Antenor; TOEBES, Brigit (Eds.), *Socio-economic human rights in essential public services provision*, Routledge, Nueva York, 2017.
- LARA ORTIZ, María Lidón, “El ejercicio de servicios y funciones públicas por entidades privadas en el Derecho romano: el modelo concesional y su proyección a la actual regulación bancaria”, en FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio (Dir.), *Hacia un Derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Dykinson, Madrid, 2016.
- LARICCIA, Sergio, *Diritto amministrativo*, Cedam, Pádua, 2000.
- LASSERRE, Bruno; LENOIR, Noëlle; STIRN, Bernard, *La transparence administrative*, Presses Universitaires de France, 1987.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José, “Congreso de los Diputados y demás poderes públicos”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Dir.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- LAWRENCE, David M, “Private exercise of governmental power”, *Indiana Law Journal*, volumen 61, 1986.
- LEGUINA VILLA, Jesús, “Ámbito de aplicación”, en LEGUINA VILLA, Jesús (Dir.), *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- LESMESS SERRANO, Carlos, “La externalización de los servicios públicos”, *Derecho administrativo del siglo XXI*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008.
- LEVINE, David I, “Using the Freedom of Information Act as a discovery device”, *The Business Lawyer*, volumen 36, 1980.
- LICCIARDELLO, Sebastiano, “Informazione e servizi pubblici”, en MANGANARO, Francesco; ROMANO TASSONE, Antonio (Dir.), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Giappichelli, Turín, 2005.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, “El concepto de empresa pública en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 20, 1979.
- LLAVERO RODRÍGUEZ-PORRERO, Marta, *El Consejo de Administración de la sociedad anónima*, CISS, Valencia, 1999.

LLISET BORRELL, Francisco, *La actividad empresarial de los Entes locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1990.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano; REBOLLO PUIG, Manuel, “Aplicabilidad y extensión del artículo 149.1.18 de la Constitución a entes no administrativos”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, “Concepto y clases de empleados públicos”, en REBOLLO PUIG, Manuel; VERA JURADO, Diego J (Dirs.) *Derecho administrativo. Tomo IV Función pública*, Tecnos, Madrid, 2019.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio, “El Derecho administrativo y la actividad relacional de las entidades de derecho privado de la Administración”, *Foro: revista de ciencias jurídicas y sociales*, número 19, 2016.

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía, “Funciones públicas ejercidas por particulares: el caso del operador del sistema eléctrico según la Ley 54/1997”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 75, 2009.

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía, “El control de los actos de autoridad del operador del sistema eléctrico”, en DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (Coords.), *Derecho administrativo y regulación económica. Liber amicorum Doctor Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011.

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía, “¿«Remunicipalizar el agua»? Delimitación jurídica y algunas reflexiones ante el valor económico, medioambiental y social del agua”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 317, 2017.

LÓPEZ DE HARO, Carlos, “Comunidades de Regantes”, *Revista General de Legislación y jurisprudencia*, número 121, 1912.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los colegios profesionales como corporaciones de derecho público: un estudio en clave constitucional*, Nomos, Valencia. 2001.

LÓPEZ MENUDO, Fernando, “El Derecho administrativo como Derecho especial y excepcional de algunos entes públicos. Consecuencias”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas”, *Revista de Administración Pública*, número 130, 1993.

LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, José Francisco, *La configuración jurídica del principio de autoridad*, Universidad de Granada – Civitas, Madrid, 1993.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, Dykinson, Madrid, 2003.

MACERA, Bernard-Frank, *El deber industrial de cuidar el medio ambiente: análisis de una situación pasiva de Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

MACERA, Bernard-Frank, “La problemática de la asunción de la inspección administrativa por entidades privadas”, en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Ramón Martín Mateo*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

MADISON, James, “Letter from James Madison to W. T. Barry (Aug. 4, 1822)”, *The writings of James Madison*, volumen 9, Gaillard Hunt, Nueva York, 1910.

MAESTRE ROSA, Julio, *Comunidades de regantes: concepto, naturaleza y regulación positiva*, Bosch, Barcelona, 1969.

MALARET GARCÍA, Elisenda, “El derecho de la Administración pública: Derecho público y Derecho privado. La relevancia de los principios constitucionales”, *Derecho público y Derecho privado en la actuación de la Administración pública*, Institut d’Estudis Autònoms – Marcial Pons, Madrid, 1999.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C, “Elections and representation”, en PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (Eds.), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, 1999.

MARCOWITZ-BITTON, Miriam, “Commercializing public sector information”, *Journal of the Patent and Trademark Office Society*, volumen 97, 2015.

MARTÍN DELGADO, Isaac, “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?, en en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016.

MARTÍN DELGADO, Isaac, “El derecho de acceso a la información pública”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019.

MARTÍN DELGADO, Isaac, “IX. Análisis de la litiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia”, en DÍEZ SASTRE, Silvia (Dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2018*, CIJA-UAM, Madrid, 2019.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Ordenación del sector público en España*, Civitas, Madrid, 1973.

MARTÍN MATEO, Ramón, “Empresa pública, empresa privada, economía mixta”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 15, 1977.

MARTÍN MATEO, Ramón; SOSA WAGNER, Francisco, *Derecho administrativo económico*, Pirámide, Madrid, 1977.

MARTÍN MATEO, Ramón, *La liberalización de la economía: más Estado menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988.

MARTÍN REBOLLO, Luis, “La nueva ley de procedimiento administrativo común”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 174, 2015.

MARTÍN REBOLLO, Luis, *Manual de las leyes administrativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Naturaleza de las corporaciones públicas profesionales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 39, 1983.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “¿Sociedades públicas para construir y contratar obras públicas? (A propósito de algunas innovaciones de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1997)”, *Revista de Administración Pública*, número 144, 1997.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “La regulación económica en España”, *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, 1997.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, Naturaleza de los contratos públicos a la luz del Derecho español, su fundamento y consecuencias”, en CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.), *Derecho administrativo: obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Servicio público, servicio universal y obligación de servicio público en la perspectiva del Derecho comunitario: los servicios esenciales y sus regímenes alternativos”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 39, 2000.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Fundaciones privadas del sector público: problemas de constitucionalidad”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián; TORNOS MAS, Joaquín (Coords.), *La enseñanza del derecho administrativo, tercer sector y fundaciones, rutas temáticas e itinerarios culturales. XIII Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Cedecs, Barcelona, 2002.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas”, en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (Dirs.), *Los derechos fundamentales en la educación*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Servicios públicos y papel del particular entre instancias de solidaridad y mercado competitivo”, en MIGNONE, Claudio; PERICU, Giuseppe; ROVERSI MONACO, Fabio (Eds.), *Le esternalizzazioni: atti del XVI Convegno degli amministratori Italo-Spagnoli*, Bononia University Press, Bolonia, 2007.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “La causa jurídico-pública de los contratos públicos”, *Revista de Derecho Público*, número 121, 2010.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “El nacimiento de los contratos públicos: reflexiones sobre una equivocada transposición de la Directiva comunitaria «de recursos», *Revista de Administración Pública*, número 185, 2011.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “El régimen necesariamente jurídico-público de los bienes, contratos, personal y entes instrumentales de los poderes públicos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 27, 2011.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis “Para evitar la degradación del Estado de Derecho”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 198, 2019.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La fórmula «cuestiones de hecho» como delimitadora de la competencia de los Jurados de Riegos: reflexiones críticas a propósito del Decreto de competencias 2993/1970”, *Revista de Administración Pública*, número 65, 1971.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias”, *Revista de Administración Pública*, número 24, 1957.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *De las Administraciones autónomas de las aguas públicas*, Instituto García Oviedo – Universidad de Sevilla, Sevilla, 1960.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Las empresas públicas: reflexiones del momento presente”, *Revista de Administración Pública*, número 126, 1991.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Derecho administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián “Reflexiones sobre los Jurados de Aguas”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Volumen I, Civitas, Madrid, 1993.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Reflexiones sobre la huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, número 140, 1996.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Reflexiones sobre las privatizaciones”, *Revista de Administración Pública*, número 144, 1997.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Sentido y formas de la privatización de la Administración pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 39, 2000.
- MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, Cirilo, *Ley de Régimen Local. Texto refundido de 1955: anotada y concordada*, Aguilar, Madrid, 1958.
- MASOLIVER JORDANA, Dolors; CASADO CASADO, Lucía, “Las entidades colaboradoras de medio ambiente en Cataluña: las garantías de un modelo de externalización”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 34, 2016.
- MATTIOLI, Giulia, “La nuova disciplina della trasparenza e le società pubbliche. Alcuni spunti di riflessione critica”, *Il diritto dell'economia : rivista quadrimestrale di dottrina, giurisprudenza e documentazione*, número 2, 2017.
- MEIJER, Albert, “Understanding modern transparency”, *International Review of Administrative Sciences*, volumen 75, 2009.
- MEILÁN GIL, José Luis, “El servicio público como categoría jurídica”, *Cuadernos de Derecho público*, número 2, 1997.
- MELLADO RUIZ, Lorenzo, “Las sociedades mercantiles públicas: marco europeo y constitucionalidad de su actividad”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (Coord.), *Estudio sobre empresas públicas*, Dykinson, Madrid, 2011.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “La aplicación de la Ley 30/1992 a las entidades públicas empresariales”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, número 18, 1997.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “El contrato de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía como modalidad de gestión indirecta de servicios públicos”, *Revista de Administración Pública*, número 212, 2020.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “El contrato de servicios”, en GIMENO FELIÚ, José María (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de contratos del sector público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.
- MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, Comares, Granada, 2000.
- MERLONI, Francesco, “Trasparenza delle istituzioni e principio democratico”, en MERLONI, Francesco (Edit.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè Editore, Milán, 2008.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín, “El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, número 33, 2014.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín, *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya – Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Diputación de Granada, Barcelona – Granada, 2014.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín, “Formalización del acceso a la información pública”, en *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Civitas, Cizur Menor, 2017.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín, “La formalización del acceso a la información pública”, en *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a la información pública*, Volumen II, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2019.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *El Derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Análisis del artículo 105.b de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1998.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “Las formas de prestación de los servicios públicos locales: en particular la concesión”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 2011.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “Artículo 105”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel; CASAS BAAMONDE, María Emilia (Dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, coedición del Boletín Oficial del Estado con la Fundación Wolters Kluwer, el Tribunal Constitucional y el Ministerio de Justicia, Madrid, 2018.

METZGER, Gilliam E, “Privatization as delegation”, *Columbia Law Review*, volumen 103, 2003.

MIELE, Giovanni, “Pubblica funzione e servizio pubblico”, *Scritti Giuridici*, Giuffrè, Milán, 1987.

MIGUEL GARCÍA, Pedro, “El concepto de autoridad en nuestro ordenamiento jurídico”, *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1972.

MÍGUEZ MACHO, Luis, “La asunción por los ayuntamientos de la gestión directa de los servicios públicos: perfiles jurídico-administrativos”, en FEIJÓO REY, María José; PIMENTEL SILES, Manuel (Eds.), *El interés general y la excelencia en los servicios públicos. La mejor gestión de los servicios municipales en favor de los ciudadanos y no de las ideologías*, Almuzara, Córdoba, 2017.

MINOW, Martha, “Public and private partnerships: accounting for the new religion”, *Harvard Law Review*, volumen 116, 2003.

MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Civitas, Madrid, 2000.

MIR PUIGPELAT, Oriol, “El concepto de Derecho administrativo desde una perspectiva lingüística y constitucional”, *Revista de Administración Pública*, número 162, 2003.

MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2004.

MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración: hacia un nuevo sistema*, B de F, Montevideo, 2012.

MIR PUIGPELAT, Oriol, “El Derecho administrativo español en el actual espacio jurídico europeo”, en VON BOGDANDY, Armin; MIR PUIGPELAT, Oriol (Coords.), *El Derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

MIR PUIGPELAT, Oriol, “El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 55, 2017.

MIR PUIGPELAT, Oriol, “Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso. Una aproximación crítica a su diseño institucional”, en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Civitas, Navarra, 2017.

MIR PUIGPELAT, Oriol, “Veinte años no es nada: la oportunidad perdida con la nueva Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común”, en TORNOS MAS, Joaquín (Coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen del sector público*, Atelier, Barcelona, 2017.

- MIR PUIGPELAT, Oriol, *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública*, Civitas, Cizur Menor, 2019.
- MIRANDA, João, “O acesso à informação administrativa não procedimental das entidades privadas”, *Estudos em homenagem ao prof. Doutor Sérvulo Correia*, volumen II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010.
- MOMMSEN, Theodor, *Le droit public romain. Tome septième*, Ernest Thorin, París, 1891.
- MONEDERO GIL, José Ignacio, *Doctrina del contrato del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977.
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación; PÉREZ MORENO, Alfonso, “Formas organizativas del sector empresarial del Estado en la era de las privatizaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 39, 2000.
- MOON, John, “The Freedom of Information Act: a fundamental contradiction”, *American University Law Review*, volumen 34, 1985.
- MOREIRA, Vital, “Serviço público e concorrência. A regulação do setor elétrico”, *Os caminhos da privatização da Administração pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.
- MOREIRA, Vital, *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- MORELL OCAÑA, Luis, “El «criterium» de la Administración pública y el Derecho administrativo contemporáneos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 29, 1981.
- MOREU CARBONELL, Elisa, “El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Dirs.), *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- MULGAN, Richard, “Accountability an ever-expanding concept?”, *Public Administration*, volumen 78, 2000.
- MULGAN, Richad,  *Holding power to account: accountability in modern democracies*, Palgrave Macmillan, Reino Unido, 2003.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, *Revista de Administración Pública*, número 84, 1977.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, “La noción de empresa pública, la libre competencia y los límites del principio de neutralidad”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Los límites constitucionales de la libertad de empresa”, en COSCULLUELA MONTANER, Luis (Coord.), *Estudios de Derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Tomo XIV La actividad regulatoria de la Administración*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.
- MUT GONZÁLEZ, Fernando, *La aplicación del Derecho del trabajo en las empresas públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

- NAVAJAS REBOLLAR, Miguel, “Sobre el concepto de sector público: fundaciones del sector público y fundaciones privadas de las Administraciones públicas”, en PEDREIRA MENÉNDEZ, José (Dir.), *La regulación de las entidades no lucrativas y el mecenazgo: cuestiones pendientes para una reforma*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- NAPOLITANO, Giulio, “L’attività informativa della Pubblica Amministrazione”, en MANGANARO, Francesco; ROMANO TASSONE, Antonio (Dir.), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Giappichelli, Turín, 2005.
- NAVARRO ATIENZA, Manuel Andrés, “La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos: tres apuntes y un problema”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 87, 2013.
- NAVARRO FRÍAS, Irene, “Sociedades públicas: Derecho mercantil vs. Derecho administrativo. En particular, deberes y responsabilidad de los administradores de sociedades públicas estatales”, *Revista de Derecho de Sociedades*, número 56, 2019.
- NEGRIN, Jean-Paul, *L’intervention des personnes morales de droit privé dans l’action administrative*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1971.
- NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro Tomás, *La intervención administrativa en la industria: seguridad y control*, Comares, Granada, 2000.
- NIETO GARCÍA, Alejandro; MANZANEDO MATEOS, José Antonio, “Régimen jurídico del comercio interior. Especial referencia a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación”, *Régimen jurídico del comercio interior. Especial referencia a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. III Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1973.
- NIETO GARCÍA, Alejandro; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *El Derecho y el revés: diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1998.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, en NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Dir.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, Madrid, 2012.
- NOWADZKY, Roger A, “A comparative analysis of public records statutes”, *The Urban Lawyer*, volumen 28, 1996.
- O’ DONNELL, Guillermo, “Horizontal accountability in new democracies”, en SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999.
- O’ REILLY, James T, “Expanding the purpose of Federal Records Access: new private entitlement or new threat to privacy”, *Administrative Law Review*, volumen 50, 1998.
- OCCHIENA, M, “Diritto di accesso, atti di diritto privato e tutela della riservatezza dopo la legge sulla privacy (il diritto di accesso e la riforma dell’organizzazione della p.a)”, *Diritto Processuale Amministrativo*, número 2, 1998.
- OJEDA MARÍN, Alfonso Luis, “Entidades privadas colaboradoras con la Administración en el ámbito técnico”, *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Madrid, 1982.
- OLIVER, Dawn, “The underlying values of public and private law”, en TAGGART, Michael (Ed.), *The province of Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford, 1997.
- ORDUÑA PRADA, Enrique; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, “La estructura orgánica del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.),



*Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Civitas, Navarra, 2017.

ORTEGA BERNARDO, Julia, “Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios”, *Revista de Administración Pública*, número 169, 2006.

ORTEGA BERNARDO, Julia, DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María, “El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales”, *Anuario de Derecho Municipal*, número 9, 2015.

OTERO, Paulo, “Coordenadas jurídicas da privatização da Administração pública”, *Os caminhos da privatização da Administração pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.

PADRÓS REIG, Carlos, “Las entidades ambientales de control en la legislación catalana”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, número 25, 2001.

PADRÓS REIG, Carlos, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras: especial referencia a su actuación en el Estado autonómico y a las implicaciones económicas de su régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 2001.

PADRÓS REIG, Carlos, *La Administración invisible. Panorama general y ejemplos prácticos de entidades colaboradoras de la Administración pública*, Dykinson, Madrid, 2010.

PADRÓS REIG, Carlos, “25 años de la Inspección Técnica de Vehículos: el gato de la liberalización y el ratón de la regulación”, *Revista de Derecho de la Competencia*, número 12, 2013.

PALMER, Stephanie, “Freedom of Information: new proposals”, en BEATSON, Jack; CRIPPS, Yvonne (Eds.), *Freedom of Expression and Information. Essays in honour of Sir David Williams*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

PALMER, Stephanie, “Freedom of information: a new constitutional landscape”, en BAMFORTH, Nicholas; LEYLAND, Peter (Eds.), *Public law in a multi-layered constitution*, Hart, Oxford, 2003.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, “Artículo 105: audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Volumen VIII, Edersa, Madrid, 1996.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho administrativo I. Introducción, organización administrativa y empleo público*, Dykinson, Madrid, 2019.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, Dykinson, Madrid, 2019.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón; FUENTETAJA PASTOR, Jesús, *Derecho de la función pública*, Civitas, Cizur Menor, 2019.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Crisis y renovación en el Derecho público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

PAREJO ALFONSO, Luciano, “El campo del sector público empresarial y sus tipos de actividades y organización”, *Presupuesto y Gasto Público*, número 86, 2016.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *La vigilancia y la supervisión administrativas: un ensayo de su construcción como relación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho administrativo*, 11ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

PASCUA MATEO, Fabio Antonio, “La intervención administrativa en las retribuciones de los administradores de las sociedades cotizadas”, en *Los nuevos desafíos del Derecho público*

*económico. Homenaje al profesor José Manuel Sala Arquer*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

PAZ-ARES RODRÍGUEZ, Cándido, “Anatomía del deber de lealtad”, en ROJO FERNÁNDEZ, Ángel José; CAMPUZANO LAGUILLO, Ana Belén (Coords.), *Estudios jurídicos en memoria del profesor Emilio Beltrán: liber amicorum*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

PELED, Roy, “Occupy information: the case for freedom of corporate information”, *Hastings Business Law Journal*, volumen 9, 2013.

PELTZ-STEELE, Richard J, “Access to information in the private sector: african inspiration for U.S FOIA reform”, *Villanova Law Review*, volumen 63, 2018.

PEÑARANDA RAMOS, José Luis, “Información Parlamentaria, poderes públicos y sector público”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

PÉREZ PÉREZ, Emilio, “Naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes y demás usuarios del agua”, *Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia*, Murcia, 1991.

PÉREZ TRIVIÑO, José Luis, “La publicidad activa de las federaciones deportivas según la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, *Revista Española de Derecho Deportivo*, número 42, 2018.

PIÑA GARRIDO, Lilo, “Sobre los polémicos tributos para la financiación de RTVE”, *Crónica Tributaria*, número 7, 2013.

PIÑAR MAÑAS, José Luis, “El derecho de fundación como derecho constitucional”, *Derecho privado y Constitución*, número 9, 1996.

PIÑAR MAÑAS, José Luis, “Fundaciones constituidas por entidades públicas: algunas cuestiones”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 97, 1998.

PIÑAR MAÑAS, José Luis, “Tercer sector, sector público y fundaciones”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián; TORNOS MAS, Joaquín (Coords.), *La enseñanza del derecho administrativo, tercer sector y fundaciones, rutas temáticas e itinerarios culturales. XIII Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Cedecs, Barcelona, 2002.

PIÑAR MAÑAS, José Luis, “¿Qué fundaciones? La constante adaptación de una institución camaleónica”, en GARCÍA RUBIO, María Paz; TRIGO GARCÍA, María Belén (Coords.), *Tendencias legislativas y tercer sector*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2005.

PIÑAR MAÑAS, José Luis, “El Estado actual del modelo constitucional de fundaciones: revisión crítica”, en DE LORENZO GARCÍA, Rafael; PIÑAR MAÑAS, José Luis; PEÑALOSA ESTEBAN, Isabel (Dirs.), *Nuevo Tratado de Fundaciones*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

PIÑAR MAÑAS, José Luis; REAL PÉREZ, Alicia, *Derecho de fundaciones y voluntad del fundador*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

PINTOS SANTIAGO, Jaime, “La nueva configuración de la transparencia en la contratación administrativa: comentario de urgencia al proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, número 126, 2013.

- PINTOS SANTIAGO, Jaime, “Las diferencias entre el contrato de servicios y el contrato de concesión de servicios”, en MORENO MOLINA, José Antonio; PINTOS SANTIAGO, Jaime, *Los contratos administrativos y su aplicación: obras, suministros, servicios y concesiones de obras y servicios*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2018.
- PIPERATA, Giuseppe, “La comunicazione nei servizi pubblici”, en ARENA, Gregorio (Ed.), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2004.
- PLESSIX, Benoît, *Droit administratif général*, LexisNexis, París, 2020.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, *El Derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- POMED SÁNCHEZ, Luis, “Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo”, *Revista Aragonesa de Administración pública*, número 30, 2007.
- POMED SÁNCHEZ, Luis, “La potestad subvencional en el estado autonómico”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, número 7, 2008.
- POMED SÁNCHEZ, Luis, “Transparencia”, *Fundamentos: cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, número 9, 2017.
- PONCE SOLÉ, Juli, “El Derecho administrativo del siglo XXI”, *Revista General de Derecho Administrativo*, volumen 52, 2019.
- PONCE SOLÉ, Juli, “Los sujetos de la relación jurídico-administrativa y su participación en el procedimiento administrativo”, en PAREJO ALFONSO, Luciano; VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- POZEN, David E, “Transparency’s ideological drift”, *Yale Law Journal*, volumen 128, 2018.
- PRADOS PRADOS, Santiago, “El régimen jurídico de los procesos electorales de las federaciones deportivas”, *Revista jurídica de deporte y entretenimiento*, número 6, 2001.
- RAAB, Charles D, “Privacy as limits to access”, en AICHOLZER, Georg; BURKERT, Herbert (Eds.), *Public sector information in the digital age. Between markets, public management and citizen’s rights*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts, 2004.
- RAMS RAMOS, Leonor, *El derecho de acceso a archivos y documentos administrativos*, Reus, Madrid, 2008.
- RAMS RAMOS, Leonor, “La transformación del derecho de acceso a la información: de garantía del ciudadano hasta su (posible) consideración como derecho fundamental”, en Soriano García, José Eugenio (Dir.), *Por el Derecho y la Libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, Iustel, Madrid, 2014.
- RAMS RAMOS, Leonor, “Cuestiones problemáticas en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, en REBOLLO PUIG, Manuel; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano (Coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas: libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015.
- RAMS RAMOS, Leonor, “Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016.

- RAMS RAMOS, Leonor, “El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista General del Derecho Administrativo*, número 41, 2016.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- REBOLLO PUIG, Manuel, “La actividad inspectora”, en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.), *Función inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013.
- REBOLLO PUIG, Manuel, “Acciones de competencia desleal contra actividad pública empresarial”, *Revista de Administración Pública*, número 210, 2019.
- REBOLLO PUIG, Manuel; BUENO ARMIJO, Antonio, “Derecho administrativo y Administración pública”, en REBOLLO PUIG, Manuel; VERA JURADO, Diego J (Dir.) *Derecho administrativo. Tomo I Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Tecnos, Madrid, 2019.
- REBOLLO PUIG, Manuel; DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes, “Formas de gestión de los servicios públicos. Los servicios de interés general”, en REBOLLO PUIG, Manuel; VERA JURADO, Diego J (Dir.) *Derecho administrativo. Tomo III Modos y medios de la actividad administrativa*, Tecnos, Madrid, 2019.
- REBOLLO PUIG, Manuel; ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios, “La actividad administrativa de servicio público: concepto y caracteres generales”, en REBOLLO PUIG, Manuel; VERA JURADO, Diego J (Dir.) *Derecho administrativo. Tomo III Modos y medios de la actividad administrativa*, Tecnos, Madrid, 2019.
- REBOLLO PUIG, Manuel; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano; FALCÓN TELLA, Ramón, *Naturaleza y régimen jurídico de las cofradías de pescadores*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996.
- REGO BLANCO, María Dolores, “Potestades administrativas y contratación pública: ¿se ejerce potestad administrativa al adjudicar contratos públicos?”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, “El derecho de acceso a la información pública a la luz del derecho constitucional”, en RUBIO LLORENTE, Francisco; JIMÉNEZ CAMPO, Javier, et alii (Coords.) *La Constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El Estado vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Tecnos, Madrid, 2000.
- RIVERO YSERN, Enrique, *El Derecho administrativo y las relaciones entre particulares*, Instituto García Oviedo – Universidad de Sevilla, Sevilla, 1969.
- RIZZARDI, Keith W, “Sunburned: how misuse of the Public Records Law creates an overburdened, more expensive, and less transparent government”, *Stetson Law Review*, volumen 44, 2015.
- ROBERTS, Alasdair, “Structural pluralism and the right to information”, *University of Toronto Law Journal*, volumen 51, 2001.
- ROBERTS, Alasdair, *The logic of discipline: global capitalism and the architecture of government*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- ROBERTS, Alasdair, *Blacked out government secrecy in the information age*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, en CANALS AMETLLER, Dolors (Ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016.

RODRÍGUEZ ARTIGAS, Fernando; FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, Luis, et alii (Dirs.), *Sociedades cotizadas y transparencia en los mercados*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel, “Las fundaciones del sector público en Andalucía. En especial, las fundaciones públicas locales en la nueva Ley de Autonomía Local de Andalucía”, *Anuario de Derecho de Fundaciones*, número 1, 2010.

RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel, “Entes institucionales”, en REBOLLO PUIG, Manuel; VERA JURADO, Diego J (Dirs.) *Derecho administrativo. Tomo I Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Tecnos, Madrid, 2019.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *La privatización de la empresa pública*, Montecorvo, Madrid, 1991.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “La transparencia en los gobiernos y administraciones locales”, en VILLORIA MENDIETA, (Dir.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos – Diputació de Barcelona, Barcelona, 2017.

ROMANO, Santi, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Ediciones Jurídicas Europa – América, Buenos Aires, 1964.

ROURKE, Francis E, “Administrative secrecy: a congressional dilemma”, *American Political Science Review*, volumen 54, 1960.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du contrat social ou principes du droit politique*, Bibliothèque Nationale de France, París, 1894.

ROZADOS OLIVA, Manuel, *Los objetos de metales preciosos. Régimen jurídico-administrativo*, Iustel, Madrid, 2017.

RUIZ MUÑOZ, Miguel, “La retribución de los administradores y altos ejecutivos de las sociedades de capital: libertad, transparencia y control (La modificación de la LSC por la Ley 31/2014 y el ALCM)”, en MORILLAS JARILLO, María José; PERALES VISCARILLAS, Pilar; PORFIRIO CARPIO, Leopoldo José (Dirs.), *El futuro código mercantil: libro homenaje al profesor Rafael Illescas Ortiz*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2015.

RUMEU DE ARMAS, Antonio, *Historia de la previsión social en España: cofradías, gremios, hermandades, montepíos*, El Albir, Barcelona, 1981.

SAGE, William M, “Regulating through information: disclosure laws and american health care”, *Columbia Law Review*, volumen 99, 1999.

SAGERS, Chris, “The myth of privatization”, *Administrative Law Review*, volumen 59, 2007.

SAINZ MORENO, Fernando, “Un caso de aplicación directa de la Constitución: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 24, 1980.

SAINZ MORENO, Fernando, “Colegios profesionales (comentario al artículo 36 de la Constitución)”, en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1996.

SAINZ MORENO, Fernando, “Secreto y transparencia”, en SAINZ MORENO, Fernando (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004.

SALA ARQUER, José Manuel, “Huida al Derecho privado y huida del Derecho”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 74, 1992.

SALA ARQUER, José Manuel, “Las corporaciones de derecho público”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (Dir.), *La Administración pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.

SALAS HERNÁNDEZ, Javier, “Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones entre usuarios del servicio público y las empresas concesionarias”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 4, 1975.

SALAS HERNÁNDEZ, Javier, “La provincialización de servicios (iniciativa pública en la actividad económica y reserva al sector público en el ámbito provincial)”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Diputació de Barcelona – Civitas, Barcelona – Madrid, 1991.

SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Manuel María, “Fundamentos y antecedentes del régimen de información y transparencia en las sociedades cotizadas”, en VIVES, Fernando; PÉREZ-ARDÁ, Javier (Coords.), *La sociedad cotizada*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

SÁNCHEZ CALERO, Fernando; SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, *Instituciones de Derecho mercantil*, 37ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel, “Entidades privadas obligadas a suministrar información”, en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Civitas, Cizur Menor, 2017.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, *Revista de Administración Pública*, número 137, 1995.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Introducción al régimen jurídico de la empresa pública en España”, *Revista de Administración Pública*, número 93, 1980.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Clases de personal”, en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto básico del empleado público*, Lex Nova, Valladolid, 2008.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Objeto y ámbito de aplicación”, en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto básico del empleado público*, Lex Nova, Valladolid, 2008.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “La regulación del sector público institucional en el proyecto de Ley de régimen jurídico del sector público”, *Documentación Administrativa*, número 2, 2015.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la función pública*, 12ª ed., Tecnos, Madrid, 2019.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2020.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio Jesús, *Introducción a la huida del Derecho administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E, “Rethinking accountability and transparency: breaking the public sector bias”, *American University International Law Review*, volumen 29, 2014.

SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E, “Structural corruption and the democratic expansive model of transparency in Mexico”, en POZEN, David E; SCHUDSON, Michael (Eds.), *Troubling transparency*, Columbia University Press, Nueva York, 2018.

SANDULLI, Aldo M, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Nápoles, 1989.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “La actividad de la Administración”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso; COSCULLUELA MONTANER, Luis, et alii, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, 2010.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 2019.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, “Información parlamentaria, derechos de los diputados y control jurisdiccional”, *Revista de las Cortes Generales*, número 89, 2013.

SANZ RUBIALES, Íñigo, “Los poderes del concesionario de servicios públicos locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, número 291, 2003.

SANZ RUBIALES, Íñigo, *Poder de autoridad y concesión de servicios locales*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005.

SARAGOSSÀ SARAGOSSÀ, Josep Vicente, “La gestión del sistema de Seguridad Social”, en ROQUETA BUJ, Remedios; GARCÍA ORTEGA, Jesús (Dir.), *Derecho de la Seguridad Social*, 9ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

SCHAUER, Frederick, “Transparency in three dimensions”, *University of Illinois Law Review*, número 4, 2011.

SCHELDER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México, 2014.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1983.

SEMPERE NAVARRO, Antonio V, “Estudio introductorio”, en MANZANO BAYÁN, Pilar; ESCOLANO MARTÍNEZ, Diego; BABARRO CID, Carlos, *Las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. La nueva regulación y su acción protectora*, Lex Nova – Thomson Reuters, Cizur Menor, 2015.

SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, “El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 294-295, 2004.

SENDÍN GARCÍA, Miguel, “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, número 33, 2014.

SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, “Transparencia y acceso a la información pública”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Comares, Granada, 2014.

SIEIRA MUCIENTES, Sara, “Artículo 7”, en RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (Coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

- SIRAJ, Mazhar, “Exclusion of private sector from freedom of information laws: implications from a human rights perspective”, *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, volumen 2, 2010.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, “El Derecho Administrativo General desde una perspectiva europea”, *Justicia Administrativa*, número 13, 2001.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Instituto Nacional de Administración Pública – Marcial Pons, Madrid, 2003.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos”, en BARNÉS, Javier (Ed.), *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique, “Societal accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, volumen 11, 2000.
- SOCIÁS CAMACHO, Joana M, *Fundaciones del sector público: en especial, el ámbito sanitario*, Iustel, Madrid, 2006.
- SORIANO GARCÍA, José Eugenio, *Desregulación, privatización y Derecho administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1993.
- SORETT, Stephen M, “Understanding the new A-76 circular”, *Procurement Lawyer*, volumen 38, 2003.
- SOSA WAGNER, Francisco, “Las fronteras del sector público”, *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, número 11, 1999.
- SOSA WAGNER, Francisco, “La fundación en el horizonte de las formas de gestión de los servicios públicos locales”, en SOSA WAGNER, Francisco (Dir.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- SOSA WAGNER, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 2008.
- SOUVIRÓN MORENILLA, José María, “Fronteras entre lo público y lo privado: las llamadas asociaciones deportivas”, en CARRETERO LESTÓN, José Luis (Dir.), *Derecho del deporte. El nuevo marco legal*, Junta de Andalucía, Málaga, 1992.
- SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *La actividad de la Administración y el servicio público*, Comares, Granada, 1998.
- SPASIANO, Mario R, “Qualità e strumentalità del diritto di informazione nel rapporto cittadino-amministrazione”, en MANGANARO, Francesco; ROMANO TASSONE, Antonio (Dir.), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Giappichelli, Turín, 2005.
- STARR, Paul, “The meaning of privatization”, *Yale Law and Policy Review*, volumen 6, 1988.
- STEINER, Henry J; ALSTON, Philip, *International human rights in context. Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- TAGGART, Michael, “The nature and functions of the State”, en CANE, Peter; TUSHNET, Mark (Eds.), *The Oxford Handbook of Legal Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- TAI, Laurence, “Fast fixes for FOIA”, *Harvard Journal on Legislation*, volumen 52, 2015.



- TARRÉS VIVES, Marc, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- TAVARES DA SILVA, Suzana, “O Princípio da transparência. Da revolução à necessidade de regulação”, en VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos; TAVARES DA SILVA, Suzana (Eds.), *Instrumentos para melhorar a eficiência do sector público*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.
- TOOMEY, Daniel E; FERRETTI, Joseph S, “The Freedom of Information Act: a refresher and primer for the construction lawyer”, *The Construction Lawyer*, volumen 31, 2011.
- TORNOS MAS, Joaquín, “La actividad de regulación”, en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- TORNOS MAS, Joaquín, “El concepto de servicio público a la luz del Derecho comunitario”, *Revista de Administración Pública*, número 200, 2016.
- TORNOS MAS, Joaquín, “Servicios públicos y remunicipalización”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, número 76, 2016.
- TORNOS MAS, Joaquín, “La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, *Cuadernos de Derecho Local*, número 43, 2017.
- TORNOS MAS, Joaquín, “La remunicipalización de los servicios públicos locales”, en FONT LLOVET, Tomàs; DíEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2017.
- TORNOS MAS, Joaquín, “El contrato de concesión de servicios”, en GIMENO FELIÚ, José María (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de contratos del sector público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.
- TORREMOCHA HERNÁNDEZ, Margarita, “Las actividades benéfico-asistenciales del Colegio de Abogados de Valladolid en el Antiguo Régimen”, *Investigaciones históricas: época moderna y contemporánea*, número 16, 1996.
- TOSCANO GIL, Francisco, “Las potestades administrativas en el ámbito de las subvenciones”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, “La Administración electoral: la Junta Electoral Central. Su sujeción al Derecho administrativo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 105, 2016.
- TREVES, Giuseppino, *Le imprese pubbliche*, G. Giappichelli, Turín, 1950.
- TRIAS PRATS, Bartomeu, “Veinticinco años de acceso a la información ambiental en Italia: de la Ley 349/1986 a la Directiva Inspire”, *Revista de Administración Pública*, número 188, 2012.
- TRONCOSO REIGADA, Antonio, *Privatización, empresa pública y Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- TRONCOSO REIGADA, Antonio, “Dogmática administrativa y Derecho constitucional: el caso del servicio público”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 19, 1999.
- TRONCOSO REIGADA, Antonio, *La protección de datos personales. En busca del equilibrio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

TRUCHOT, Lauren, “Article 45”, en LEGER, Philippe (Dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Dalloz – Bruylant, Paris – Bruselas, 2000.

TRYFONIDOU, Alina, “Article 45. Free movement of workers” en BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A commentary. Volume 1: Preamble, Articles 1-89*, Springer, Cham, 2021.

TURATTI, Filippo, *Atti del Parlamento italiano. Camera dei Deputati*, sess.1904-1908, 17 de junio 1908.

VANNEY, María Alejandra, *Potestas, auctoritas y Estado moderno. Apuntes sobre el pensamiento político de Álvaro D’Ors*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2019.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios sanitarios*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “Las entidades de derecho privado: sociedades mercantiles y fundaciones”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (Dir.), *La Administración pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.

VAUGHN, Robert G, “The Freedom of Information Act and Vaughn v. Rosen: some personal comments”, *The American University Law Review*, volumen 23, 1974.

VAUGHN, Robert G; MESSITTE, Peter J, “Access to information under the Federal Freedom of Information Act in the United States”, en BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (Eds.), *The right of access to public information. An international comparative legal survey*, Springer, Berlin, 2018.

VELASCO CABALLERO, Francisco, “Ideas ordenadoras del Derecho administrativo”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coords.), *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

VELASCO RICO, Clara Isabel, “Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia: retos y propuestas de mejora”, *Anuario de Transparencia Local*, número 2, 2019.

VERKUIL, Paul R, “Public law limitations on privatization of government functions”, *North Carolina Law Review*, volumen 84, 2006.

VERKUIL, Paul R, *Outsourcing sovereignty: why privatization of government function threatens democracy and what we can do about it*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

VILALTA REIXACH, Marc, “La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la Administración”, en GALÁN GALÁN, Alfredo (Dir.), *Entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho Administrativo especial. Administración pública y actividades particulares*, Civitas, Madrid, 1999.

VILLAR PALASÍ, José Luís, “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, número 3, 1950.

VILLAR PALASÍ, José Luis, “Concesiones administrativas”, en PELLISÉ PRATS, Buenaventura (Dir.), *Nueva enciclopedia jurídica*, Francisco Seix, Barcelona, 1952.

VILLAR ROJAS, Francisco José, *Privatización de servicios públicos* Tecnos, Madrid, 1993.

- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1997.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, “El marco constitucional de la transparencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 39, 2019.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel, *La publicitat activa en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern: possibilitats i insuficiències*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2014.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel, “Transparencia y rendición de cuentas”, en LLERA RAMO, Francisco José (Coord.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- VITELLO, Giuseppe, “Diritto di accesso agli atti e società private: un difficile compromesso”, *Responsabilità Civile e Previdenza*, número 3, 2013.
- VON BOGDANDY, Armin, “Common principles for plurality of orders: study on public authority in the european legal area”, *International Journal of Constitutional Law*, volumen 12, 2014.
- VON BOGDANDY, Armin, “General principles of international public authority: sketching a research field”, en VON BOGDANDY, Armin; WOLFRUM, Rüdiger, et alii (Eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions: advancing International Institutional Law*, Springer, Berlín – Heidelberg, 2010.
- VON BOGDANDY, Armin; DANN, Philipp; GOLDMANN, Matthias, “Developing the publicness of public international law: towards a legal framework for global governance activities”, en VON BOGDANDY, Armin; WOLFRUM, Rüdiger, et alii (Eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions: advancing International Institutional Law*, Springer, Berlín – Heidelberg, 2010.
- WALD, Patricia M, “The Freedom of Information Act: a short case study in the perils and paybacks of legislating democratic values”, *Emory Law Journal*, volumen 33, 1984.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.
- WENCES, Isabel, “Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social”, en VILLORIA MENDIETA, Manuel; WENCES, Isabel (Coords.), *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2010.
- WHITE, Robin C. A, *Workers, establishment, and services in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- WILLIAMS, Alexander, “Publics authorities: what is a hybrid public authority under the HRA?”, en HOFFMAN, David (Edit.), *The impact of the UK Human Rights Act on private law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- WORTHY, Ben, “More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government”, *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, volumen 23, 2010.
- ZANOBINI, Guido, “L’esercizio privato delle funzioni e l’organizzazione degli enti pubblici”, *Scritti vari di diritto pubblico*, Milán, Giuffrè, 1955.
- ZANOBINI, Guido, *Corso di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1958.
- ZAMBONINO PULITO, María, “Reformas en la gestión directa de los servicios sanitarios. ¿Huida o vuelta al Derecho Administrativo?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 41, 2016.