

UN ANÁLISIS DE LOS SUJETOS PRIVADOS OBLIGADOS A SUMINISTRAR INFORMACIÓN EN LA LEY DE TRANSPARENCIA

Severiano Fernández Ramos
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz

RESUMEN

Si las leyes de transparencia limitaran su ámbito de aplicación a las entidades y órganos del sector público, una simple decisión organizativa por parte de estas entidades, en el sentido de externalizar o privatizar de servicios y funciones públicas, supondría una merma injustificable del derecho de acceso a la información pública, en relación con una actividad que materialmente no deja de ser pública por la mera circunstancia de su desempeño por un sujeto privado. En este contexto se sitúa el artículo 4 de la Ley estatal de transparencia, cuando obliga a determinadas personas privadas a suministrar información a las entidades y órganos públicos. Sin embargo, el precepto es de redacción confusa y plagado de conceptos indeterminados, todo lo cual repercute negativamente en su efectividad.

ABSTRACT

If laws regarding transparency limited their application to organizations from the public sector, a simple organizational decision of these organizations regarding the outsourcing or privatization of services and public functions would suppose an unjustifiable reduction of the right to access public information related to an activity which is still of public property, in spite of being carried out by a private entity. In this context the article 4 of the state law on transparency is established, forcing private organisms to provide information to public bodies, nevertheless the precept's redaction is confusing and saturated with indefinite concepts affecting negatively its efficacy.

1. INTRODUCCIÓN

Algunas leyes nacionales de transparencia y acceso a la información pública no circunscriben su aplicación al ámbito estricto de los poderes públicos, sino que, siguiendo criterios diversos y de forma más limitada, amplían su ámbito subjetivo a determinadas personas no ya formal sino materialmente privadas, en el sentido de no integradas en el sector público¹.

¹ Por ejemplo, en Italia el art. 2-bis D.Lgs. 14 marzo 2013, n° 33 (introducido por el D.Lgs. 25 maggio 2016), establece lo siguiente: «La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea (...) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di

Así, ya en los Principios de Lima sobre acceso a la información en poder del Estado (2000) se reconoció como sujetos obligados a entregar información tanto al Estado, como a las empresas que prestan servicios públicos. Y, sobre todo, el Convenio nº 205 del Consejo de Europa, de acceso a los documentos públicos, adoptado por el Consejo de Ministros el 25 de noviembre de 2008, califica directamente como «autoridades públicas» a «las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa», sin perjuicio de que si una Parte lo desea considere «también» como «autoridades públicas» a «personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia»².

Por su parte, aunque el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), lleva por rótulo «Transparencia de la actividad pública», el Capítulo I dedicado al «Ámbito subjetivo de aplicación», extiende el principio de transparencia más allá del ámbito subjetivo de los poderes públicos en dos supuestos bien diversos, incluidos en los artículos 3 y 4, de los cuales nos interesa el segundo de los preceptos, que lleva por rúbrica «*Obligación de suministrar información*», y que, a diferencia del artículo 3, ya se encontraba en el texto del proyecto de ley.

En concreto el artículo 4 establece 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». A pesar de su relativa brevedad, se trata de un precepto de redacción confusa, plagada de conceptos indeterminados y que, además, incurre en alguna inexactitud, todo lo cual sin duda repercute negativamente en su efectividad.

2. DELIMITACIÓN DE LOS SUJETOS INVOLUCRADOS

a) «*Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores*»

En la tramitación parlamentaria de la Ley este precepto pasó a ser el vigente artículo 4, interponiéndose el actual artículo 3 («Otros sujetos obligados»)³. El resultado es que la redacción incurre en una inexactitud, cuando habla de «personas físicas y jurídicas *distintas* de las referidas en los artículos anteriores». Esta redacción tenía sentido cuando este precepto se ubicaba tras el artículo 2, en el sentido de referirse a sujetos privados distintos a los sujetos formalmente privados pero integrados en el sector público, y ya incluidos en el artículo 2.1. Pero al referirse e plural «personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en *los artículos anteriores*», parece incluir también a los sujetos del artículo 3, cuando lo cierto es que las categorías de sujetos privados de los artículos 3 y 4 no son excluyentes. Así, bien puede suceder que una entidad de las incluidas en el artículo 3, puede ser beneficiaria de subvenciones (y por ello estar sujeta a

gestione di servizi pubblici». O en Portugal la Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto, incluye en su ámbito subjetivo a «Outras entidades no exercício de funções materialmente administrativas ou de poderes públicos, nomeadamente as que são titulares de concessões ou de delegações de serviços públicos».

² Respecto a esta cuestión, el Memorándum explicativo elaborado por el Consejo de Europa señala que los redactores del Convenio fueron conscientes de que no había una noción común entre los estados miembros sobre qué hay que entender como ejercicio de funciones públicas, a los efectos de la sujeción al derecho de acceso, con notables diferencias de un país a otro, lo que hacía difícil incluir un concepto en el Convenio compatible con todas estas concepciones y con la tradición de cada sistema jurídico. Por este motivo, la inclusión de entes o de personas que ejerzan funciones públicas y la propia noción de funciones o actividades públicas son decisiones que el Convenio remite al legislador interno.

³ El inciso «distintas de las referidas en los artículos anteriores» fue introducido en el Senado, a partir de la enmienda nº 240 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado. *BOCG*, Senado, nº 248, 11 de octubre de 2013.

obligaciones de publicidad activa) y, además, prestar un servicio público (y, por este motivo, estar incluida en el artículo 4). No obstante, se trata de una inexactitud que ha sido corregida por alguna Ley autonómica⁴.

b) «*Las personas físicas y jurídicas (...) que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas*»

Como es evidente, se trata de dos nociones de difícil delimitación. A este respecto, el propio Consejo de Estado declaró que debería aclararse el sentido o alcance que a de darse al concepto de servicio público, dada la heterogénea variedad de actividades y supuestos que pueden quedar comprendidos dentro de esta expresión⁵. Así, por ejemplo, se suscita la cuestión de ¿qué sucede las empresas privadas que prestan *servicios esenciales* o de *interés general*?⁶

La legislación autonómica contiene alguna precisión adicional (en el sentido de que complementa pero no excluye las nociones de la LTAIBG) para delimitar estas entidades: «*ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas*»⁷. Por su parte, la Ley 19/2014 Cataluña -art. 3.1- parece ampliar en este objeto a personas físicas o jurídicas que realizan actividades calificadas legalmente como «*servicios de interés general o universal*».

c) «*(...) estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas*»

De entrada, la LTAIBG no se refiere exclusivamente a las Administraciones Públicas en sentido estricto -art. 2.2-, sino también al resto de los órganos y entidades previstas en el artículo 2.1. Asimismo, el artículo 4 se refiere a la Administración o entidad «a la que se encuentren *vinculadas*», noción que se ha venido utilizando para entidades instrumentales del sector público [por ej., art. 2.2.a) y b) Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común], ya incluidas en el artículo 2.1 LTAIBG. Por tanto, la principal dificultad significa determinar cuándo puede considerarse una persona privada que ejerce funciones públicas «*vinculada*» a una entidad del sector público.

Puede convenirse que cuando existe un vínculo contractual es indudable la Administración, órgano o entidad del sector público a la que se encuentra vinculada la entidad privada, pero esto no sucede siempre, pues existen cada vez más supuestos de entidades colaboradoras en el ejercicio de funciones públicas sin que medie una relación contractual con una entidad pública, lo que puede ocasionar serias incertidumbres acerca de cuál es en cada caso la Administración u organismo competente a la que el solicitante debe dirigirse para solicitar la información⁸.

⁴ Así, la Ley 1/2014 Andalucía –art. 4.1- se refiere a «Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en el artículo anterior», artículo 3, que es el equivalente al artículo 2 de la LTAIBG. Y la Ley 1/2016 Galicia -art. 4.1- se refiere a las personas físicas o jurídicas distintas de las indicadas en el artículo 3.1.

⁵ Según el Consejo de Estado, entre las personas que han de entenderse incluidas se encuentran los concesionarios, las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o los Consorcios, así como los farmacéuticos y demás personas que encajen en la amplia caracterización que este apartado realiza.

⁶ Así, el Sindic de Catalunya, 2012, 27, se declaró partidario de la inclusión de la información en poder de las empresas privadas que prestan *servicios esenciales* o de *interés general*, «sin perjuicio de que, en estos supuestos, pueda ser necesario establecer limitaciones específicas, siempre y cuando sean razonables y justificadas y tomen como punto de partida la regla general de libre acceso a la información relacionada con una concepción amplia de actividad pública». Opinión que reiteró en su comparecencia en la Comisión Constitucional, DSCD, X Legislatura, 2013, nº 308, p. 24.

⁷ Ley 1/2014 Andalucía -art. 4.1-.

⁸ Así, por ejemplo, la Ley 8/2012, de 23 de noviembre, por la que se regulan los organismos de certificación administrativa en la Comunidad Valenciana, establece que para el ejercicio de funciones de comprobación, informe y certificación en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, basta la inscripción en el Registro de Organismos de

Así, por ejemplo, en el ámbito universitario, podemos convenir que los centros universitarios de titularidad de una entidad privada, pero adscritos a una Universidad pública, prestan un innegable servicio público (el art. 1.1 Ley Orgánica de Universidades declara que la Universidad realiza el servicio público de la educación superior), y se encuentran legalmente vinculadas a una entidad pública del artículo 2.1 Ley 19/2013 (la Universidad pública de adscripción), pues existe un convenio de adscripción en el cual se plasma el sistema de vinculación jurídica, académica y administrativa del centro con la Universidad. Pero, ¿y en el caso de las Universidades privadas? Parece evidente que prestan el mismo servicio público, pero no están adscritas a ninguna Universidad pública. ¿Puede considerarse como entidad de «vinculación» la Comunidad Autónoma que reconoció por ley la Universidad privada y ejerce las potestades de control de legalidad?

3. ALCANCE DE LA SUJECCIÓN DE LAS ENTIDADES DEL ARTÍCULO 4: INDIRECTO Y PARCIAL

El artículo 4 establece que las personas privadas indicadas «(...) *estarán obligadas a suministrar, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este Título*»⁹. No está claro quiénes son «aquéllos» (si las personas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas o «la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1») ¹⁰, ni a cuales obligaciones previstas en el Título I se refiere el precepto: a las de publicidad activa, a las derivadas del ejercicio del derecho de acceso, a ambas? Una interpretación literal podría llevar a entender que al referirse la Ley a «aquéllos», se trata de los sujetos del artículo 2.1, de tal modo que la finalidad del precepto sería simplemente facilitar que los sujetos del artículo 2.1 pudieran cumplir con sus obligaciones de transparencia (así, Barrero Rodríguez, 2014: 96; Sánchez de Diego, 2017:447).

En mi opinión, esta interpretación debe descartarse, pues los sujetos del artículo 2.1 no precisan de la colaboración de las personas del artículo 4 para para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia: así el derecho de acceso a la información pública se sustenta en la información en poder de los sujetos obligados y para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (p. ej., relativas a la contratación pública) no es precisa tampoco dicha colaboración.

Para entender el alcance del artículo 4, debe ponerse en relación con el artículo art. 17.1 de la LTAIBG, introducido en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, y según el cual 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*»¹¹. Y a estos preceptos debe añadirse la definición de información pública contenida en el artículo 13 de la Ley, y referida a las informaciones «que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

Certificación Administrativa (art. 18).

⁹ El condicionante del previo requerimiento fue introducido en el Proyecto de Ley tras el dictamen del Consejo de Estado, el cual había apuntado la conveniencia de aclarar si esa información debe proporcionarse *motu proprio* o previo requerimiento del sujeto que haya de recibirla.

¹⁰ En este sentido, alguna ley autonómica (Ley 1/2014 Andalucía -art. 4.1-; Ley 12/2014 R. Murcia -art. 7.1-) es más clara, al sustituir «aquellos» por «aquellas».

¹¹ El texto tiene origen en la enmienda nº 409 del Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso, si bien en la enmienda se establecía que la «solicitud se *podrá* dirigir *también* a la Administración, organismo o entidad», mientras que en el texto aprobado la solicitud debe dirigirse necesariamente a dicha Administración o entidad. *BOCG*, Congreso, Serie A nº 19-3 2 de julio de 2013, pp. 220.

Del conjunto de estos preceptos, se desprende que el artículo 4 tiene por finalidad delimitar el ámbito de aplicación del Título relativo a la Transparencia de la «actividad pública» (no sólo de los sujetos públicos). Dicho de otro modo, el artículo 4 tiene por finalidad extender el ámbito del derecho de acceso a la información pública más allá de los sujetos del sector público, con la finalidad de que meras operaciones de externalización o privatización de servicios y funciones públicas supongan una merma del derecho de acceso a la información pública. Es decir, en la medida en que la actividad de esas personas no deja de ser, materialmente, una actividad pública, la información derivada de la misma es también «información pública» (art. 13)¹².

Ahora bien, debe entenderse que no toda la información en poder de estas personas privadas es «información pública». Si en relación con las Corporaciones de Derecho Público, a pesar de que se trata de entidades jurídico-públicas, la propia LTAIBG -art. 2.1.e)-, con buen criterio, únicamente considera información pública la relativa al ejercicio de funciones públicas, con mayor razón habrá que entender aplicable este criterio para estas otras entidades privadas ajenas al sector público. Así, el artículo 13 delimita la noción de información pública a aquellas elaborada o adquirida «en el ejercicio de sus funciones», funciones que en este caso deben ser las funciones públicas a las que se refiere el artículo 4.

Por tanto, queda al margen de la aplicación de las obligaciones de transparencia derivadas de la LTAIBG la información en poder de la entidad privada no vinculada al desempeño de la potestad o servicio público, como pueda ser la información relativa a su propia organización y secretos comerciales, y la vinculada a los servicios que la entidad pueda prestar a otros sujetos privados (así, Guichot, 2014: 24). Más aún, algunas leyes autonómicas precisan que estas personas están obligadas a las normas en materia de transparencia «respecto de la información relativa a las actividades *directamente* relacionadas con las potestades públicas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen»¹³.

Asimismo, del artículo 4 no se desprende sujeción alguna de las personas privadas a las obligaciones de publicidad activa. Lo cual no significa que no puedan estar sometidos a las mismas, pero en tal caso será por aplicación del artículo 3, pues como se ha señalado antes las categorías de sujetos privados de los artículos 3 y 4 no son excluyentes.

De otro lado, de la inteligencia conjunta de los artículos 17.1 (la solicitud debe dirigirse a la Administración o entidad de vinculación) y 4 (previo requerimiento), se infiere que la sujeción de las personas privadas del artículo 4 al derecho de acceso a la información pública no es directa, sino por intermediación de la entidad del artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, y a la cual debe dirigirse el solicitante.

En este punto, la LTAIBG se separa del criterio 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, la cual considera -art. 2.4.2º- «autoridades públicas»

¹² Como señaló en su día el Sindic de Catalunya (2012: 26), «lo que debería ser relevante a los efectos de la aplicación de la normativa reguladora del derecho de acceso es que la información haga referencia a actividad pública, entendida en sentido amplio, con independencia de que esté en posesión de un sujeto público o privado. Y si determinada información de relevancia pública no puede ser accesible, debe ser por razones objetivas y motivadas, porque exista una excepción al acceso, no por razón del ente o la persona que posee esta información».

¹³ Ley 8/2015 Aragón -art. 7.1.-; Ley 4/2016 Castilla-La Mancha -art. 5.3.-. Por su parte, la Ley 19/2014 Catalunya -art. 3.2- establece que, a tal efecto, las personas y entidades privadas deben informar a la Administración de las actividades *directamente* relacionadas con el ejercicio de funciones públicas, la gestión de servicios públicos y la percepción de fondos públicos, y de las actividades que permanezcan dentro de la supervisión y el control de la Administración en el caso de servicios de interés general o universal.

directamente a «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 (es decir, las Administraciones Públicas)¹⁴. La justificación de esta intermediación puede estar en la dificultad de extender a entidades privadas a un procedimiento administrativo (el de ejercicio del derecho), por lo que parece conveniente imputar la decisión a una entidad del artículo 2.1 y a las garantías de la reclamación y recurso contencioso-administrativo.

En todo caso, para la efectividad del acceso a la información en poder de estas entidades privadas se produce una doble dificultad práctica: pues el solicitante debe acertar por su cuenta, sin orientación alguna, dos exigencias legales cumulativas plagadas de indeterminación:

- Primero, que la entidad en poder de la información a la que se pretende acceder pueda calificarse de prestadora de un servicio público o que ejerza potestades administrativas;
- y,
- Segundo, que dicha entidad pueda considerarse «vinculada» al sujeto al que se dirige la solicitud.

Es decir, se trata tanto como un doble salto mortal. Por lo que no es de extrañar que este precepto sea poco aplicado. Por ello, estimamos que habría sido oportuno introducir un precepto que obligara a cada Administración u órgano público publicar el listado de entidades vinculadas al mismo, a efectos de ejercitar el derecho de acceso a la información (Fernández Ramos-Pérez Monguió, 2017: 245)¹⁵.

4. LA INTEGRACIÓN DEL REQUERIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO DE EJERCICIO DEL DERECHO

Pero, además, se da la circunstancia de que la ordenación del supuesto en la Ley 19/2013 es muy deficiente. Así, la estatal no precisa un plazo para el cumplimiento de este requerimiento. Esta omisión ha sido subsanada por algunas leyes autonómicas, que suelen fijar un plazo de quince días¹⁶. Por su parte, el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018, prevé lo siguiente (art. 2.5): «La información deberá ser suministrada en el plazo de 10 días desde el requerimiento, sin perjuicio de la posible ampliación del plazo para resolver que pudiera acordarse en aplicación del artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

¹⁴ De este modo, la LTAIBG viene a seguir el criterio de la anterior Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información medioambiental, según la cual 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» -art. 2.2-.

¹⁵ Puede recordarse que ya la Ley 27/2006, de 18 de julio, obliga a las Administraciones a elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, las cuales se harán públicamente accesibles. «A tal efecto, existirá al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma» -art. 5.1.c)-.

¹⁶ Así, la Ley 1/2014 Andalucía -art. 4.1- establece que el requerimiento debe atenderse en un plazo de quince días, sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía. La Ley 12/2014 R. Murcia -art. 7.1- y la Ley 8/2015 Aragón -art. 7.1- imponen también un plazo de 15 días, pero sin contemplar la posibilidad de su modulación. La Ley 4/2016 Castilla-La Mancha -art. 6.1- refiere el plazo exclusivamente a los adjudicatarios de contratos del sector público. Por su parte, el Decreto 7/2016 Castilla y León -art. 4.3- fija un plazo de 10 días. La Ley 1/2018 de Cantabria sigue el criterio de la Ley andaluza, pero especificando que se trata de 15 días hábiles (art. 6.1), plazo que sigue también el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril (art. 5.1).

Pero, sea cuál sea el plazo, la cuestión principal es que, el punto de partida de la Ley es atribuir la competencia para resolver las solicitudes de ejercicio del derecho de acceso al órgano o entidad que posea la información (art. 17.1), regla de la cual el supuesto del artículo 4 sería una excepción. Y dado que la Administración o entidad de vinculación tiene un plazo de un mes para resolver la solicitud que se computa «desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver» (art. 20.1), surge de inmediato la cuestión de si ese plazo de 15 días suspende el cómputo del plazo para resolver, pues al fin y al cabo en este caso el órgano competente para resolver no tiene en su poder la información solicitada. Asimismo, tampoco precisa la Ley básica si el sujeto obligado a facilitar la información en su poder está o no facultado para formular alegaciones en defensa de la no comunicación de la información al solicitante.

No obstante, el artículo 19.3 Ley establece lo siguiente: «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». Pues bien, forzando la interpretación de este precepto, puede entenderse que sería de aplicación a este caso, dado que la entidad que posee la información puede considerarse como tercero afectado, y como tal podrá formular las alegaciones que estime pertinentes y, además, el plazo del requerimiento suspende el cómputo del plazo de resolución (Fernández Ramos-Pérez Monguió, 2017: 293; Sánchez de Diego, 2017:448).

Ahora bien, debe señalarse que la circunstancia de que el sujeto privado en posesión de la información considere que la comunicación de ésta al solicitante puede perjudicar a sus legítimos derechos e intereses (por afectar, p. ej., al secreto comercial o a la propiedad intelectual), no puede considerarse motivo para desatender el requerimiento, el cual constituye un acto administrativo ejecutivo. En tal caso, como se ha dicho, el sujeto privado podrá adjuntar a la información las alegaciones que estime oportunas. Y si el procedimiento es resuelto en contra de su pretensión, se aplicará el efecto suspensivo previsto en la Ley 19/2013 -art. 22.2-.

De otro lado, no determina la LTAIBG los términos en que debe producirse el requerimiento al sujeto privado. En principio, no parece necesario que la Administración deba trasladar al sujeto privado la solicitud en su integridad (con la identidad del solicitante), sino exclusivamente el objeto de la misma.

5. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL REQUERIMIENTO

Finalmente, si la persona requerida no cumple el requerimiento en el plazo fijado, sorprendentemente la Ley 19/2013 no contempla la adopción de medida coercitiva alguna¹⁷. Esta laguna ha sido cubierta por varias leyes autonómicas que autorizan la imposición de multas coercitivas previsión oportuna pues, como es sabido, la imposición de multas coercitivas requiere de específica cobertura legal -art. 103.1 LPAC-, que no puede ser suplida por vía reglamentaria¹⁸. Asimismo, como es conocido, el empleo de este medio coercitivo es compatible con la imposición de sanciones, previstas en algunas leyes autonómicas¹⁹.

¹⁷ La modificación de la LTAIBG incluida en la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos el 20 de septiembre de 2016, introduce también la posibilidad de imponer multas coercitivas en caso de incumplimiento del requerimiento. *BOCG*, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B, nº 33-1, 23-9-2016.

¹⁸ De acuerdo con la Ley 1/2014 Andalucía -art. 4.4-, «Las administraciones públicas andaluzas podrán acordar, previo apercibimiento y audiencia al interesado, la imposición de multas coercitivas una vez transcurrido el plazo conferido en el requerimiento sin que el mismo hubiera sido atendido. La multa, de 100 a 1.000 euros, será reiterada por períodos de quince días hasta el cumplimiento. El total de la multa no podrá exceder del 5% del importe del contrato, subvención o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios. Si en dicho instrumento no figurara una cuantía concreta, la multa no

Ahora bien, con independencia de las posibles medidas de ejecución forzosa o, incluso, sancionadoras, que la entidad competente pudiera adoptar, desde la perspectiva del solicitante debe entenderse que se reanuda el cómputo del plazo de resolución y notificación, pues en otro caso podrían producirse actuaciones fraudulentas en detrimento de los derechos de los ciudadanos.

6. LOS ADJUDICATARIOS DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

El artículo 4 termina con la siguiente oración: «Esta obligación (de suministrar información) se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato». Dejando de lado el condicionante final («en los términos previstos en el respectivo contrato»), en la medida en que no todo contratista ejerce potestades públicas o gestiona un servicio público, este precepto supone ampliar el alcance material del artículo 4, a partir del título habilitante del contrato público. ¿Cuál sería el fundamento de esta ampliación? En mi opinión, el legislador viene a considerar que la información sobre el contrato y su ejecución en poder del adjudicatario es información pública porque el contratista posee la información pública «por cuenta» del adjudicador. Dicho de otro modo, aun cuando el adjudicador no posee materialmente la información, sí puede afirmarse que son titulares de la misma²⁰.

En cuanto al inciso final, «en los términos previstos en el respectivo contrato, ya el Consejo de Estado sugirió su modificación: «Una previsión de estas características permitiría dejar a la voluntad de las partes la regulación concreta de esta obligación, pudiendo llegar a 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”». Sin embargo, esta sugerencia no fue atendida²¹.

En todo caso, parece obvio que el contrato no puede excluir el deber legal de publicidad, sino a lo sumo modular los aspectos accesorios de su cumplimiento. Así, el CTBG ha declarado que, «a pesar de la ausencia de una cláusula específica en el contrato que desarrolle la obligación de transparencia de los adjudicatarios de contratos respecto de las solicitudes de información que reciban los organismos públicos con los que hayan formalizado un contrato, no es menos cierto que la intencionalidad de la Ley es permitir que se pueda acceder a información relativa o que

excederá de 3.000 euros. Para la determinación del importe se atenderá a la gravedad del incumplimiento y al principio de proporcionalidad, entre otros». De modo similar, Ley 12/2014 R. Murcia -art. 7.3- Ley 8/2015 Aragón -art. 7.4-, Ley 1/2016 Galicia -art. 4.4-, y Ley 4/2016 Castilla- La Mancha -art. 6.2-.

¹⁹ Ej. Ley 1/2014 Andalucía -art. 53-.

²⁰ Recuérdese que 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, reconoce el derecho a acceder a la información ambiental «que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre», al tiempo que entiende por «información poseída en nombre de las autoridades públicas», la información ambiental *que obra físicamente en poder* de una persona jurídica o física *en nombre* de una autoridad pública (arts. 3.1.a y 2.6).

²¹ En este sentido, durante la tramitación parlamentaria, el Grupo Parlamentario Socialista formuló una enmienda (nº 449) en la que propuso que los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente «especificarán» los términos en que deberá cumplirse dicha obligación. *BOCG*, Congreso, Serie A nº 19-3 2 de julio de 2013, p. 238. Y este criterio se ha recogido en algunas Leyes, que establecen que los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente «especificarán dicha obligación», de modo que queda claro el carácter imperativo de esta determinación. Así, Ley 1/2014 Andalucía -art. 4.2-; Ley 4/2016 Castilla- La Mancha -art. 6.1-. Y, de modo más amplio, la Ley 1/2016 Galicia -art. 4.3-, se refiere a «la documentación contractual o los negocios jurídicos que instrumenten la prestación de los servicios públicos o el ejercicio de potestades públicas».

afecte a las entidades y organismos incluidos en su ámbito de aplicación generada u obtenida en ejecución de contratos que hayan firmado»²².

Asimismo, el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018, prevé lo siguiente (art. 2.4): «En los conciertos, contratos o instrumentos en los que se articule la relación con el organismo o entidad correspondiente, deberán concretarse las obligaciones de suministro de información que deban cumplirse así como los mecanismos de control y seguimiento. 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 obligaciones previstas en la ley 19/2013, de 9 de diciembre».

7. BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2014): «Transparencia: ámbito subjetivo», en VV.AA. (Guichot: Coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Ed. Tecnos, Madrid, pp. 63-96.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2017): *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor.
- GUICHOT, E. (2014): «La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 90, pp. 15-55.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (2017): «Entidades privadas obligadas a suministrar información», en, Troncoso Reigada, A. (Dir.): *Comentarios a la Ley Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Civitas, Madrid, pp. 436-452.
- SINDIC DE CATALUÑA: *El derecho de acceso a la información pública*, Informe extraordinario, marzo de 2012.

²² R/0377/2016, 15 de noviembre de 2016, sobre determinados prestadores de servicios a RENFE.