

## La aplicación de la Ley de transparencia a los sujetos puramente privados: el alcance del deber de suministrar información

[13/12/2022](#) - [Estudios y Comentarios](#)

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. En este trabajo se estudia la sujeción a la LTE de los sujetos puramente privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público. Sobre estos sujetos privados recae una obligación especial de colaboración que se materializa en suministrar a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculados, toda aquella información conectada con la actividad pública que desarrollan.

*Álvaro González-Juliana Muñoz (Universidad Pompeu Fabra)*

El artículo se publicó en el número 61 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, octubre 2022)

### I. TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA Y SUJETOS PRIVADOS: UNA APROXIMACIÓN AL TEMA

El artículo 105.b) de la Constitución reconoce de forma pionera en nuestro Derecho el principio de transparencia, rompiendo de esta forma con la regla del secreto administrativo que tradicionalmente ha caracterizado a la Administración pública. Este principio de transparencia permite que la ciudadanía 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.

El principio de transparencia no tuvo desarrollo legislativo en nuestro ordenamiento hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) que, en su artículo 37, regulaba el derecho de los ciudadanos a acceder a los “archivos y registros administrativos”. Con relación al ámbito subjetivo, 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, los demás poderes públicos distintos del ejecutivo (Casa Real, Congreso de los Diputados, Defensor del Pueblo, etc.), permanecían fuera del ámbito subjetivo de aplicación.

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 la han desarrollado ha supuesto un auténtico cambio de paradigma en esta materia<sup>(1)</sup>. Entre otras razones, por el objeto del derecho –la información pública– mucho más amplio que en la LRJPAC; por una regulación de los límites al derecho de acceso más acorde con los estándares internacionales, por la previsión de autoridades independientes y especializadas de garantía del derecho de acceso –Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) y sus homólogos autonómicos–, y, sin duda, por la amplitud de su ámbito subjetivo que no se limita

ya a las Administraciones públicas, sino que, incluso, comprende a sujetos de naturaleza privada.

La incorporación de sujetos privados al ámbito de subjetivo de la LTE es razonable y necesaria en una sociedad como la actual en la que 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. Al final, si 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. Pero la situación difiere notablemente cuando esas tareas públicas no son solo realizadas únicamente 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.

Sin embargo, la extensión del ámbito subjetivo de la LTE a los sujetos puramente privados no está exenta de problemas. 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.

El objeto de este trabajo es analizar ese punto de equilibrio con relación a los sujetos puramente privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público, determinando el alcance del deber de suministrar información a la Administración por parte de estas entidades privadas.

## **II. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA LTE: UN CONJUNTO AMPLIO DE SUJETOS PÚBLICOS Y PRIVADOS**

La LTE tiene un ámbito subjetivo de aplicación bastante amplio, compuesto por distintos sujetos, tanto públicos como privados, que están sometidos a la norma con diferentes niveles o grados de intensidad.

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 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 multitud de ocasiones(2).

En un cuarto nivel se encuentran los sujetos puramente privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público, regulados en el artículo 4 LTE. Este precepto 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”.

La primera parte del artículo 4 LTE recoge dos situaciones diferenciadas que generan el nacimiento de la obligación de los sujetos privados de suministrar información: de un lado, la prestación de servicios públicos y, de otro, el ejercicio de 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(3).

Por lo tanto, son tres las situaciones que generan el surgimiento del deber de suministrar información: la prestación de servicios públicos, el ejercicio de potestades administrativas o la contratación pública. De la casuística emanada de los órganos de garantía podemos destacar como ejemplos de entidades sujetas al artículo 4 LTE, los sujetos privados que gestionan el servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable(4); el transporte regular interurbano de viajeros por carretera(5); la limpieza de edificios, locales y dependencias públicas(6) o la venta de entradas para eventos públicos(7). Igualmente, también se encuentran sometidos al artículo 4 LTE los centros educativos concertados(8); los centros residenciales de acción educativa(9), o las entidades privadas que mediante concierto o concesión prestan servicios de salud (10).

### **III. LA CONFIGURACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DE LOS SUJETOS PURAMENTE PRIVADOS: EL DEBER DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN**

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(11). 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 por la LTE.

Sin embargo, a diferencia del resto de sujetos obligados, las entidades privadas del artículo 4 LTE ni tienen obligaciones de publicidad activa ni son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información. El artículo 4 LTE impone a los sujetos privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público, un deber especial de colaboración con la Administración que consiste en proporcionarle 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. Las entidades privadas no tienen, por lo tanto, obligaciones directas para con la ciudadanía.

La LTE configura este deber de suministrar información como una especie de derecho de acceso a la información de carácter indirecto. El artículo 17.1 LTE establece que cuando la información se encuentre en poder de los sujetos puramente privados, la solicitud debe dirigirse a la Administración, organismo o entidad pública a la que se encuentran vinculados. Así, la LTE únicamente impone a las entidades privadas una obligación reforzada de colaboración con la Administración(12), pero no las sujeta directamente a la norma, lo que explica que no están obligadas a tramitar las solicitudes de información que, en su caso, les dirijan los ciudadanos(13).

Se trata de una opción del legislador, que podría haber incluido a los sujetos puramente privados dentro del conjunto de sujetos obligados directamente por la LTE(14). Así ocurre, de hecho, con 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 considera a las entidades privadas que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente como sujetos pasivos del derecho de acceso a la información ambiental. De este modo, con relación a la información ambiental, las entidades privadas deben responder directamente las peticiones de información que les dirijan los ciudadanos sin necesidad de que intervenga la Administración a la que se encuentran vinculadas.

Con todo, la LTE no supone, en comparación con la ley de información ambiental, ningún “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 dispuesto en la Directiva 2003/4/CE, que transpone –norma que a su vez recoge lo establecido en el Convenio de Aarhus(15)– sino también porque estamos ante dos derechos cuyos objetivos principales son diversos.

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. Como resulta obvio, del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental también puede derivarse un control de la Administración, pero este no es su propósito primordial que, en efecto, está dirigido a la protección del medioambiente(16).

Así, 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 tiene un carácter instrumental.

Por otra parte, desde la óptica 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(17).

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. Prestar servicios públicos, ejercer potestades administrativas o celebrar contratos con la Administración no los convierte en sujetos públicos y, por ello, sustancialmente transparentes. Los concesionarios y los contratistas no son, desde luego, la Administración, pero tampoco son cualquier sujeto privado. 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 netamente privado.

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 a 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. Una u otra vía pretenden lograr la misma finalidad: permitir que los ciudadanos puedan acceder a una información pública con independencia de la naturaleza jurídica del sujeto que la tenga en su poder.

#### **IV. FINALIDADES DEL DEBER DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN**

##### **1. Control social de las actividades administrativas externalizadas**

La extensión de la transparencia a los sujetos puramente privados a través del deber de suministrar información no tiene como propósito conocer las particularidades de la vida interna de estas entidades ni la información relevante sobre su actividad empresarial. No pretende, por lo tanto, instaurar un control ciudadano directo sobre las empresas que contratan con la Administración.

Por el contrario, este deber de colaboración especial que el artículo 4 LTE impone a los sujetos puramente privados tiene como principal finalidad permitir que los ciudadanos puedan eficazmente controlar y fiscalizar la actuación de la Administración, incluso en aquellos casos en que los sujetos puramente privados participan en el desarrollo de tareas públicas. Para que este control sea efectivo, es necesario que la Administración pueda requerir al sujeto privado con el que se relaciona la entrega de la información pública que se encuentran en su poder(18).

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 puramente privado que presta el servicio público o ejerce la potestad administrativa(19).

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 puramente 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(20). En definitiva, el artículo 4 LTE 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(21). 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(22).

##### **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 puramente 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.

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. En este sentido, la LTE brinda a la ciudadanía la posibilidad de obtener información de la actividad pública que desempeña el sujeto puramente 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 a la información cumpla una función equilibradora de posiciones fuertemente desiguales entre las entidades privadas y el ciudadano(23).

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 puramente 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.

De este modo, 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(24). Así, 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 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.

### **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 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, el artículo 12 LTE reconoce el derecho de acceso a “todas las personas”, expresión amplia que permite 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.

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) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), 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. Sostiene el CTBG 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–”(25). 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 Ayuntamientos pueden ejercer válidamente el derecho de acceso para acceder a las informaciones que obran en poder de otras Administraciones públicas(26).

Cabe concluir que las Administraciones públicas pueden ejercer el derecho de acceso a la información frente a otros sujetos obligados por la LTE como, además, establecen expresamente alguna norma autonómica(27) y varias Ordenanzas de transparencia(28).

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.

#### **4. Obtención de información por la Administración a la que se encuentra vinculada**

Además de las finalidades señaladas, el deber de suministrar información del artículo 4 LTE, 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 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.

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(29).

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 información que sí sería accesible no solo por un particular sino también por otra Administración pública distinta.

#### **5. 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 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, 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(30).

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”.

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(31), las autoridades de garantía de la transparencia han mantenido una posición dispar acerca de la admisibilidad de las reclamaciones presentadas por aquellos. La reciente STS de 10 de marzo de 2022 cierra este debate al reconocer que los electos locales tienen derecho a utilizar la vía de reclamación ante los

órganos de garantía de la transparencia(32)

## **V. ALCANCE MATERIAL DEL DEBER DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN: QUÉ INFORMACIÓN DEBEN SUMINISTRAR LOS SUJETOS PURAMENTE PRIVADOS**

El artículo 4 LTE establece que los sujetos puramente 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 alude al suministro de 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 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 subrayarse 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 se posea materialmente, la Administración tiene la potestad o el poder jurídico para exigir que le sea entregada(33). 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 esta(34).

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 sino únicamente la que, en rigor, es información pública, es decir, aquella que versa sobre las actividades directamente relacionadas con las tareas públicas desarrolladas(35). 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. 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(36).

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 la obligación de suministrar a la Administración –en el marco del derecho de acceso a la información– el programa general de actividades internas y externas de una residencia para personas con discapacidad intelectual(37); el número de abonados del servicio municipal de abastecimiento de agua potable(38); la relación de vehículos adscritos al servicio público de transporte regular de viajeros por carretera(39); la relación de mejoras llevadas a cabo en el abastecimiento de agua potable(40), o los protocolos de cortes del suministro en el servicio público del abastecimiento de agua domiciliaria(41), 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 (42) o los costes e ingresos del servicio público de transporte de viajeros por tranvía(43).

Del análisis de las resoluciones de los Consejos de transparencia se detecta que las informaciones que se han concedido a través del deber del artículo 4 LTE no son muy numerosos. 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(44).

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(45).

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(46). 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(47).

## **VI. ALCANCE TEMPORAL DEL DEBER DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN: DESDE CUÁNDO Y HASTA CUÁNDO ESTÁN VINCULADOS LOS SUJETOS PURAMENTE PRIVADOS**

El artículo 13 LTE, que recoge el concepto de información pública, 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 la duda acerca de si el derecho de acceso permite conocer informaciones en poder de la Administración elaboradas o adquiridas antes de la publicación de la LTE(48).

Con carácter general, las autoridades de garantía de la transparencia han considerado que 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(49), postura que ha confirmado el propio Tribunal Supremo(50) en una sentencia que casó la interpretación contraria efectuada por la Audiencia Nacional(51).

Sin embargo, respecto de los sujetos puramente privados, la inexistencia de límites temporales requiere de algunas matizaciones. Parece claro que la LTE no puede imponer obligaciones retroactivas a los sujetos privados(52). Pero 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 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.

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 la actividad pública 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. 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 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.

## **VII. ASPECTOS PROCEDIMENTALES DEL DEBER DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN**

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 puramente 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.

### **1. La presentación de la solicitud ante la Administración, organismo o entidad a la que se encuentre vinculado el sujeto privado**

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 puramente privado, tramitar y resolver el procedimiento de acceso a la información para lo que, en su caso, requerirá a la entidad privada 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 puramente privados (53).

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.

Como dijimos, 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(54).

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 previas, lo que puede dificultar la identificación de la Administración, organismo o entidad a la que debe presentarse la solicitud de información(55).

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(56). En caso contrario, si la Administración receptora desconoce el órgano competente para conocer de la solicitud de información procederá su inadmisión(57).

Quien sí conoce, desde luego, 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 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(58), de manera similar a lo previsto con relación a la información ambiental(59).

## **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(60).

La LTE no establece ningún plazo concreto para que el sujeto privado cumpla con este requerimiento de la Administración. Sí lo hacen, en cambio, algunas leyes autonómicas que fijan plazos que van de los diez(61) a los quince días(62).

Este requerimiento constituye un acto administrativo ejecutivo y, por lo tanto, tiene un carácter obligatorio para el sujeto privado(63). 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 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(64).

## **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. Aunque la LTE no lo reconoce expresamente, resulta sensato considerar que los sujetos privados puedan

ostentar la condición de 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(65).

Del precepto se deduce que los sujetos puramente 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(66). 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(67), destacadamente, cuando la información solicitada sea objeto de publicidad activa(68).

El trámite de audiencia permite que los sujetos puramente 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(69). La STS de 8 de marzo de 2021 confirma esta interpretación al sostener que la 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(70).

Las alegaciones de los sujetos puramente 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(71). 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(72). En concreto, el trámite de alegaciones posibilita que los actores privados acrediten la existencia de causas de inadmisión(73) o la concurrencia de algunos de los límites al derecho de acceso, generalmente, el referido a los intereses económicos y comerciales(74).

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(75).

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(76).

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 basta 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. 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.

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

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(77), en nuestro caso, los sujetos privados que tienen en sus manos la información que se solicita(78).

Por otra parte, el artículo 22.2 LTE reconoce de forma expresa 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.

Este 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 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(79). 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(80).

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(81). Pero lo razonable es entender que el 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(82).

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(83). 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(84). Por el contrario, otras autoridades de garantía, 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 a la resolución que resuelve la reclamación o, en su caso, cuando este haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información (85).

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(86). Aun así, cabe sostener que es preferible renunciar a la celeridad en el acceso a la información antes que sacrificar irremediablemente los bienes jurídicos que protege la LTE(87).

## **VIII. CONCLUSIONES**

La LTE incluye dentro de su ámbito de aplicación a los sujetos privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público, a los que impone una obligación reforzada de colaboración con la Administración, organismo u entidad a la que se encuentran vinculados. Esta obligación especial consiste en suministrarle toda aquella que obra en su poder referida a la actividad pública que desempeñan y que la Administración necesita para cumplir con sus obligaciones de

transparencia.

El deber de suministrar información se configura como una especie de derecho de acceso a la información de carácter indirecto. 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, 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, principalmente, evitar que la mera 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 puramente 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.

#### **NOTAS:**

(1). 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.

(2). Resoluciones CTBG 136/2015, 137/2015, 138/2015, 139/2015, 140/2015, 141/2015 y 142/2015, todas ellas de 18 de junio de 2015; 292/2015, de 6 de octubre de 2015; 744/2018, de 29 de enero de 2019; 128/2015, de 18 de junio de 2015; 111/2015, de 6 de julio de 2015 y 396/2017, de 25 de septiembre de 2017.

(3). Estudiamos con mayor amplitud los distintos sujetos a los que se dirige el artículo 4 LTE en González-Juliana Muñoz, Álvaro, Transparencia administrativa sin Administración. El acceso a la información en poder de sujetos privados, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 245 y ss.

(4). Resolución GAIP 131/2017, de 3 de mayo de 2017.

(5). Resolución GAIP 64/2017, de 22 de febrero de 2017.

(6). Resolución GAIP 406/2017, de 19 de diciembre de 2017; Resolución GAIP 142/2016, de 28 de septiembre de 2016.

(7). 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)].

(8). 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.

(9). Resolución GAIP 191/2019, de 4 de abril de 2019.

(10). Resolución GAIP 299/2016 y acumuladas, de 14 de diciembre de 2016.

(11). Criterio interpretativo CTBG 2/2019, de 20 de diciembre de 2019.

(12). 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.

(13). 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.

(14). En este aspecto, la LTE se aparta del criterio seguido por el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, que extiende su ámbito de aplicación a las personas físicas o jurídicas cuando actúan como una “autoridad administrativa”. 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.

(15). 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.

(16). 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 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.

(17). 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].

(18). Criterio Interpretativo CTBG 3/2019, de 20 de diciembre de 2019.

(19). En este sentido, Resolución CT de Aragón 21/2017, de 18 de septiembre de 2017, entre otras.

(20). Resolución GAIP 316/2018, de 8 de noviembre de 2018. Asimismo, 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”.

(21). Resoluciones CTPD de Andalucía 382/2018, de 4 de octubre de 2018 y 350/2019, de 23 de diciembre de 2019, entre otras.

(22). Como sostiene el CT de Aragón, que la gestión de actividades o servicios esté adjudicado a 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” [Resoluciones CT de Aragón 14/2020, de 15 de junio de 2020 y 8/2021, de 15 de marzo de 2021].

(23). 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.

(24). 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].

(25). Resolución CTBG territorial 43/2016, de 4 de abril de 2016. 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 ()”.

(26). En este sentido, entre otras, Resoluciones GAIP 330/2018, de 15 de noviembre de 2018, 350/2017, de 20 de noviembre de 2017 y 271/2017, de 9 de agosto de 2017; Acuerdo CT de Navarra 3/2018, de 21 de mayo de 2018 o Resolución CT de Aragón 12/2021, de 17 de mayo de 2021.

En sentido contrario, la Resolución CT de Castilla y León 108/2017, de 16 de octubre de 2017, inadmitió a trámite la reclamación presentada al sostener 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 ()”.

(27). Artículo 30.1 de la Ley 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra (en adelante, LT de Navarra).

(28). Como 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.

(29). 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”.

(30). Como, por ejemplo, las Resoluciones GAIP 142/2016, de 28 de septiembre de 2016; 406/2017 de 19 de diciembre de 2017 o 103/2019, de 28 de febrero de 2019, y la Resolución CT de Canarias 342/2020, de 23 de junio de 2021.

(31). Guichot, Emilio, “La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales”, Revista Andaluza de Administración Pública, número 90, 2014, p. 53.

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 solo 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.

(32). STS de 10 de marzo de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), recurso de casación núm. 3382/2020 (Ponente: Eduardo Calvo Rojas).

(33). 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, entre otras].

(34). 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 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia (en adelante, LT de Galicia).

(35). Como detallan algunas Ordenanzas de transparencia, el suministro de información se limita a “todo lo referido a la prestación de los correspondientes servicios o en el ejercicio de potestades administrativas”, como indican los artículos 2.2 de la Ordenanza de transparencia, acceso y reutilización de 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.

(36). Resolución GAIP 362/2018, de 28 de noviembre de 2018.

(37). Resolución GAIP 831/2021, de 10 de septiembre de 2021.

(38). Resolución CTBG territorial 33/2018, de 13 de julio de 2018.

(39). Resolución GAIP 64/2017, de 22 de febrero de 2017.

(40). Resolución CTBG territorial 33/2018, de 13 de julio de 2018.

(41). Resolución GAIP 131/2017, de 3 de mayo de 2017.

(42). 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). 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).

(43). Resolución CT de Murcia 13/2016, de 4 de octubre de 2016.

(44). Las autoridades de garantía ya han conocido de algunos casos en los que se solicita información sobre algoritmos, como la Resolución CTBG 58/2021, de 20 de mayo de 2021 (algoritmo utilizado para el cálculo de las pensiones); la Resolución CTBG 701/2018, de 18 de febrero de 2019 (aplicación telemática del bono social) o la 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].

(45). Artículo 3.2 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT de Cataluña)

(46). Dictamen GAIP 1/2020, de 26 de marzo de 2020.

(47). 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)].

(48). 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).

(49). Resolución CTBG 67/2016, de 20 de mayo de 2016; Resolución CTD de Andalucía 64/2016, de 20 de julio de 2016; Resolución CT de Aragón 3/2017, de 27 de febrero de 2017; Resolución CT de Castilla y León 225/2018, de 28 de diciembre de 2018; Resolución CT de Canarias 76/2018, de 2 de abril de 2019; Resolución GAIP 190/2019, de 4 de abril de 2019, entre otras.

(50). 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].

(51). 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)].

(52). Resoluciones GAIP 359/2018 y 362/2018, ambas de 28 de noviembre de 2018.

(53). En este sentido, el artículo 7.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante, 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 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

(54). 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).

(55). Fernández Ramos, Severiano; Pérez Monguió, José María, El derecho de acceso de acceso a la información pública en España, Aranzadi, Cizur Menor, 2020 p. 149.

(56). Artículo 19.1 LTE.

(57). Artículo 18.2.d) LTE.

(58). De esta opinión, Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Manuel, El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O, cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista, Fragua, Madrid, 2022, p. 173; Fernández Ramos, Severiano; Pérez Monguió, José María, El derecho de acceso a la información, op. cit., p. 150.

(59). Artículo 5.1.c) de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

(60). Fernández Ramos, Severiano; Pérez Monguió, José María, El derecho de acceso a la información, op. cit., p. 454.

(61). Artículo 4.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LT de Andalucía); artículo 6.1 de la Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria.

(62). Artículo 4 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso

a la información pública (en adelante, LT de Canarias); artículo 4 Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LT de Madrid); artículo 7 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, LT de Murcia).

(63). Dictamen GAIP 4/2016, de 29 de junio de 2016.

(64). 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) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana] 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.

(65). 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, p. 448; Fernández Ramos, Severiano; Pérez Monguió, José María, El derecho de acceso a la información, 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 a debate, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, p. 588].

(66). En este sentido, Dictamen GAIP 4/2016, de 29 de junio de 2016.

(67). 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.

(68). Resolución CT de Castilla y León 47/2021, de 9 de abril de 2021, entre otras.

(69). 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 o 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.

(70). 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].

(71). 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].

(72). Resolución CTBG 494/2018, de 21 de noviembre de 2018.

(73). Artículo 18 LTE.

(74). Artículos 14 y 15 LTE.

(75). Como sostienen Fernández Ramos, Severiano; Pérez Monguió, José María, El derecho de acceso a la información, op. cit., p. 454.

(76). 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.

(77). Barrero Rodríguez, Concepción, “El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, en Guichot, Emilio; Barrero Rodríguez, Concepción, en Guichot, Emilio; Barrero Rodríguez, Concepción, El derecho de acceso a la información pública, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 715.

(78). 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.

(79). Sobre esta cuestión, Barrero Rodríguez, Concepción, “El ejercicio del derechoop. cit., p. 689.

(80). 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].

(81). 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.

(82). 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 derechoop. cit., p. 690.

(83). 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.

(84). 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.

(85). Por ejemplo, Resolución CT de Castilla y León 125/2021, de 5 de julio de 2021.

(86). 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].

(87). Fernández Ramos, Severiano, “La reclamación ante los órganos de garantía, op. cit., p. 36.