



ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

Los deberes de transparencia pública de sujetos privados en el régimen jurídico vigente en Cataluña. Un análisis comparado

Òliver García Muñoz¹

*Generalitat de Catalunya
España*

ORCID: [0000-0002-6475-6283](https://orcid.org/0000-0002-6475-6283)

RECIBIDO: 17 de septiembre de 2021
ACEPTADO: 31 de diciembre de 2021

RESUMEN: Este trabajo tiene por objeto analizar la normativa vigente en materia de transparencia en Cataluña con la finalidad de determinar hasta dónde alcanzan los deberes de transparencia de la información de relevancia pública en manos de sujetos privados, para poder conocer cuál es el papel que han de desempeñar estos sujetos en el cumplimiento efectivo de la transparencia del sector público. Se examina la manera en la que los sujetos privados están llamados a contribuir a garantizar que la ciudadanía conozca la actuación de las Administraciones públicas, a la vez que se comparan los concretos deberes de transparencia pública que el régimen jurídico en Cataluña impone a las personas privadas, con los exigidos en el ordenamiento estatal y en otras comunidades autónomas.

PALABRAS CLAVE: sujetos privados; entidades privadas; obligaciones; deberes; transparencia pública; Cataluña.

¹ Licenciado en derecho por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) en 1999. Máster en Derecho público y Organización Administrativa, por el Instituto de Educación continua de la UPF (2000). Máster en Derecho de empresa por la UPF (2003). Suficiencia investigadora por la UPF (2003). Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Generalitat desde 2009, donde actualmente ocupo el puesto de responsable en asesoramiento en materia de transparencia y buen gobierno. Autor de numerosos artículos jurídicos, obras y colaboraciones bibliográficas en materia de derecho administrativo y transparencia.

CONTENIDOS: I. Introducción. – II. El deber de sujetos privados de suministrar determinada información a la administración pública con la que se relacionan. - 2.1 *Ámbito subjetivo: supuestos de sujeción.* - 2.2 *Alcance objetivo: información a suministrar.* - 2.3 *Cómo suministrar la información.* - III. La obligación adicional de determinadas entidades privadas de hacer públicas algunas informaciones de interés público. -3.1 *Ámbito subjetivo: supuestos de sujeción.* - 3.2 *Alcance objetivo: información a publicar.* - 3.3 *Forma y condiciones de difusión de la información.* – IV. Entidades que se sujetan de forma plena a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre. – V. Conclusiones. – Bibliografía.

The private subjects' duties of public transparency in the current legal regime in Catalonia. A comparative analysis

ABSTRACT:

The purpose of this work is to analyze the current regulations on transparency in Catalonia in order to determine to what extent the duties of transparency of information of public relevance in the hands of private subjects reach, so to be able to know what role they have to play in the effective fulfillment of the transparency of the public sector. It examines the way in which private subjects are called to contribute to ensuring that citizens are aware of the actions of Governments, while compares the specific duties on public transparency matter that the legal regime in Catalonia imposes on private persons with those required in the state legal regime and some regional ordinances.

KEYWORDS: private subjects; private entities; obligations; duties; public transparency; Catalonia.

1. Introducción

En su origen, los regímenes jurídicos de transparencia de información pública no estaban pensados para vincular a personas y entidades de naturaleza privadas, sino más bien a mostrar la bondad de las políticas públicas en la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, se ha puesto finalmente de manifiesto que la finalidad inherente a la institución de la transparencia pública exige la necesidad de alcanzar a personas privadas que, de alguna manera, establecen vínculos y relaciones especialmente intensas con el sector público. Tal y como sostiene Carmona S. (2021: 1), "a pesar de que principalmente las obligaciones que se derivan se dirigen a los órganos del sector público, los diversos legisladores han ampliado el abanico de sujetos obligados incluyendo también entidades privadas para evitar lo máximo posible cualquier nivel de opacidad en relación con la trazabilidad de los fondos públicos."

El Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos (CETS núm. 205), en vigor desde el pasado uno de diciembre de 2020, con motivo de haber conseguido diez ratificaciones de estados miembros del Consejo –de acuerdo con su artículo 16–, en su artículo primero establece que, a los efectos de su aplicación, se entiende por "autoridades públicas" no solo el gobierno y administración a nivel nacional, regional y local y los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas, sino también "las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa". Además, entiende por información pública –"documentos públicos"–, "toda la información registrada [archivada] de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas". Resulta esencial que en su artículo 10 prescriba el mandato según el cual, "por su propia iniciativa y cuando sea conveniente, las autoridades públicas tomarán las medidas necesarias para poner a disposición de todos los documentos públicos en su poder para promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general".

En este marco jurídico son varios los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno que aluden al papel de las entidades privadas en la transparencia pública. Por ejemplo, en Francia, la Loi n° 78-753 de 17 de julio de 1978, sobre diversas medidas para mejorar las relaciones entre la administración y el público y diversas disposiciones administrativas, sociales y fiscales, define los documentos administrativos de forma amplia refiriéndose a los documentos producidos o recibidos, en el marco de su misión de servicio público, no solo por el Estado, autoridades locales o personas de derecho público, sino también por "personas de derecho privado encargadas de la referida misión" de servicio público.

En cualquier caso, es innegable que los regímenes de transparencia en el sector público deben alcanzar al sector privado, como medida esencial para la lucha contra la corrupción en garantía de la integridad de los servidores públicos y transparencia

y rendición de cuentas de la actividad pública. Especialmente en un contexto en el cual, como refiere Helena Ancos², "la frontera entre lo público y lo privado aparece cada vez más difuminada y de facto", lo que justifica que las leyes de transparencia deban incidir también en el sector privado. Esta necesidad tiene fiel reflejo en el aumento exponencial de entidades privadas cuya transparencia es objeto de evaluación anualmente en informes emitidos por organizaciones referentes en la materia, como es el caso de *Transparencia Internacional España*, tal y como mencionan Revuelta Alonso, A. y Nicandro Cruz Rubio, C.³. La necesidad de contar con una herramienta de transparencia tiene sentido especialmente en relación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social, "aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro (...)" (López, G. y López, S. 2018: 180), o con partidos políticos, que indiscutiblemente "influyen directamente en la esfera pública" (Pintado, F.J. 2018: 166), entre otras muchas entidades que, por su naturaleza o funciones, tienen mucho que ver con la gestión de servicios y/o fondos públicos.

En Cataluña, los deberes de transparencia de información pública exigibles a las personas privadas que se relacionan con cualesquiera de las Administraciones públicas en Cataluña, son los prescritos por los artículos 3.2 y 3.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley 19/2014, de 29 de diciembre).

Sin embargo, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, han sido muchas las dudas sustanciales que ha generado la interpretación de estos preceptos legales. De hecho, el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (Decreto 8/2021, de 9 de febrero), en vigor desde el 3 de marzo de 2021, y que tiene por objeto desarrollar parcialmente, con respecto a los ámbitos de la transparencia activa y del derecho de acceso a la información, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, representa el esperado instrumento normativo que finalmente ha disipado muchas de las dudas generadas hasta ahora en relación con la aplicación del régimen legal y, entre ellos, la definición de los deberes de transparencia pública exigibles a personalidades privadas. Así pues, podemos afirmar que este reciente desarrollo reglamentario ha venido a ofrecer soluciones prácticas y concretas a los sujetos privados obligados por el régimen de transparencia pública con el fin de poder garantizar un satisfactorio cumplimiento de sus deberes exigibles, impuestos por la Ley 19/2014, del 29 de diciembre.

² Ancos, H. 2015. «Ley de Transparencia, sector privado y RSC» (1ª parte) *Ágora*. [20/07/2021]. Disponible en: <https://www.agorarsc.org/ley-de-transparencia-sector-privado-y-rsc-1a-parte/>

³ Revuelta Alonso, A. y Nicandro Cruz Rubio, C. 2018. «¿Siguen las empresas ajenas a la ley de transparencia?» <http://integridad.org.es/siguen-las-empresas-ajenas-la-ley-transparencia/>. *Transparency International España*. [20/07/2021]

Con carácter preliminar, vale la pena recordar el amplio alcance de los conceptos de «administración pública» y de entidad del «sector público» que determina *ad hoc* el régimen de transparencia en Cataluña. Los artículos 2 f) y 3.1 a), b) y c) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, ofrecen un concepto *ultra* amplio de "administración pública" a los efectos de aplicación del régimen de transparencia, que incluye, no sólo las administraciones territoriales y cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones públicas, que integran el concepto tradicional administrativo –de acuerdo con el que disponen los artículos 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público–, sino también otros entes y organismos de carácter o trascendencia pública, como son las entidades de derecho público que actúan con independencia funcional o con una autonomía especial y que tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión externa –Oficina Antifraude de Cataluña, Autoridad Catalana de Protección de datos o Autoridad Catalana de la Competencia–, las instituciones de la Generalitat a que hace referencia el capítulo V del título II del Estatuto de autonomía –el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo del Audiovisual de Catalunya–, las corporaciones de derecho público en aquello que afecta al ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas, los consorcios u otras formas asociativas, y las universidades públicas de Cataluña y los entes que dependen o están vinculados o participados por aquéllas.

A su vez, los artículos 4 y 6 del Decreto 8/2021, del 9 de febrero, definen también con un amplio alcance el concepto de sector público de las administraciones catalanas. En el caso de la Administración de la Generalitat, comprende todas las entidades inscritas con esta condición en el Registro del sector público de la Generalitat de Catalunya (Orden ECO/22/2015) y especialmente se refiere a las entidades a las que hacen referencia tanto el Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, como el Decreto legislativo 2/2002, de 24 de diciembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana, incluyendo de forma explícita las fundaciones que cumplen con los requisitos para ser consideradas sector público de la Administración de la Generalitat, de acuerdo Ley 5/2017, del 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras (...), o las entidades de derecho público de naturaleza jurídica singular creadas en el desarrollo del marco competencial de la Administración de la Generalitat, en los casos en los que, de acuerdo con su norma de creación, no corresponde clasificarlas en ninguna de las categorías previstas en las letras anteriores. Con respecto a las administraciones locales en Cataluña, tienen la consideración de sector público las entidades inscritas con esta condición en el Registro del sector público local de Cataluña y especialmente de citan los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales locales, las sociedades mercantiles locales con capital íntegramente público, las sociedades

mercantiles de capital mixto, con capital mayoritario de un ente local o adscritas a un ente local, y los consorcios y las fundaciones adscritos a un ente local.

A los sujetos referidos que integran el concepto de Administración pública, les es de aplicación el nivel máximo de sujeción al régimen de transparencia pública, de lo que se desprende el deber de las Administraciones públicas de tener que publicar todos los contenidos mínimos a los que se refiere el Título II de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, desarrollados asimismo por los artículos 16 a 51 del Decreto 8/2021, del 9 de febrero, como también el deber de recibir, tramitar y resolver solicitudes de acceso a información pública, de acuerdo tanto con el Título III de la mencionada ley como con el Título III del citado decreto.

Pero centrémonos aquí en los deberes de transparencia de información de interés público exigibles a las personas privadas, con motivo de su relación con alguna de las administraciones públicas de Cataluña.

Podemos clasificar estos deberes en dos ámbitos de sujeción que, en caso de ser aplicables, se adicionan: (i) de un lado, el deber de suministrar determinada información a la Administración pública catalana con la que se relacionan (artículo 3.2 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre); (ii) de otro, el deber de hacer pública, en sus propias páginas web, determinada información de interés público (artículo 3.4 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre).

2. El deber de sujetos privados de suministrar determinada información a la administración pública con la que se relacionan

De acuerdo con el régimen de transparencia vigente en Cataluña, primeramente hay que decir que determinadas personas privadas, que se relacionan con las administraciones públicas, con independencia de cuál sea su personalidad, física o jurídica, su naturaleza o su forma jurídica de creación o constitución, se encuentran obligadas a suministrar determinada información de interés público a la administración pública con la cual se vinculan, a fin de que ésta sea quien asuma la responsabilidad de poner a disposición de la ciudadanía, tanto a modo de publicidad activa, como por vía del derecho de acceso, esta información de interés público.

2.1 Ámbito subjetivo: supuestos de sujeción

Los artículos 3.1 d) y e) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, y 8 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, distinguen cuatro supuestos de vinculación entre administraciones y personas privadas que motivan el deber de éstas últimas de suministrar información a las administraciones con las cuales se vinculan:

1. El ejercicio por parte de personas privadas de **funciones públicas o potestades administrativas** titularidad de las administraciones públicas, en virtud de la asignación de estas funciones o potestades por una norma con rango de ley, por los estatutos o normas de creación de la entidad, o por cualquier otro título jurídico.

2. La prestación en manos privadas de **servicios públicos** titularidad de las administraciones públicas, con motivo de haber sido adjudicatarias de un contrato con las administraciones, o por razón de formas no contractuales de financiación.

3. La percepción por los sujetos privados de **fondos públicos para funcionar o para desarrollar sus actividades**. El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, concreta que puede tratarse de cualquier forma de aportación sin contraprestación directa, proveniente de cualquier administración pública, y siempre que tenga carácter corriente, sea destinada a financiar gastos de funcionamiento de la persona receptora y se consigne en el capítulo cuarto del presupuesto de gasto de la Administración concedente.

4. La prestación por sujetos privados de **servicios de interés general o universal**, es decir, en los supuestos en los que gestionen servicios de interés económico general de carácter básico de acceso a toda la ciudadanía y sujetos a obligaciones específicas de servicio público en virtud de criterios de interés general, con motivo de cumplir las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico a este efecto – por ejemplo, prestación de actividades que tienen por objeto el suministro energético, de agua, servicios postales, de telecomunicaciones o de transporte–. En estos casos es necesaria una previa declaración por la administración pública competente a este efecto, a quien corresponden potestades de supervisión y control del servicio.

Estos cuatro supuestos de sujeción suponen una notoria ampliación respecto de lo que dispone el artículo 4 de la Ley estatal 19/2013, del 9 de diciembre, que cuando impone la obligación de personas físicas y jurídicas privadas de suministrar información a la administración o entidad pública se refiere, con carácter básico, únicamente a dos supuestos en los que opera este deber: (i) cuando los sujetos privados presten servicios públicos; o (ii) cuando ejerzan potestades administrativas, incluidas las personas adjudicatarias de contratos del sector público, por lo que quedan fuera de su ámbito los supuestos que recoge adicionalmente el régimen catalán de transparencia, relativos a personas beneficiarias de fondos públicos para funcionar, o prestatarias de servicios de interés general o universales.

En el mismo sentido que la ley estatal dispone el artículo 3.5 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Así pues, ni el régimen estatal de transparencia ni el de la Comunidad Valenciana incluyen los supuestos de percepción de fondos públicos y de prestación de servicios de interés general o universal, que sí recoge la legislación en Cataluña y que, por lo tanto, se postula más garantista en cuanto a la imposición a personas privadas de la obligación de suministrar información se refiere.

En cambio, teniendo en cuenta el flagrante interés público inherente en la dotación y destino de recursos y fondos públicos, el artículo 9 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, o el artículo 4 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, imponen la obligación de suministrar información no sólo a las personas físicas y jurídicas que (i) presten servicios públicos, (ii) ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas, o (iii) sean adjudicatarias de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato –“los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente especificarán dicha obligación”–; sino (iv) también a las personas que sean “beneficiarias de las subvenciones”.

En cuanto a este último supuesto de sujeción –subvenciones–, hay que tener en cuenta que, a diferencia de la ley catalana, la aragonesa y la andaluza condicionan su exigencia a la necesidad de que la obligación de suministro se contemple expresamente en las condiciones que rigen en cada una de las concesiones subvencionales, en la medida que se refieren a “los términos previstos en las bases reguladoras de las subvenciones y en la resolución de concesión”, de tal forma que “las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, las resoluciones de concesión o los convenios que instrumenten la concesión de subvenciones recogerán de forma expresa esta obligación”–.

El artículo 12 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, alude igualmente a personas privadas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, así como también a cualesquiera “beneficiarios” de todo tipo “de subvenciones”, sin mayor distinción, por lo que en cuanto a este supuesto de sujeción se refiere, resulta ésta una previsión incluso de superior alcance en comparación con la normativa catalana.

Nótese pues que, a diferencia del régimen catalán, el resto de ordenamientos analizados no contemplan como supuesto de sujeción la prestación de servicios de interés general o universal, que quedan excluidos, pues, de cualquier obligación de suministrar información en relación con dichos servicios, al amparo de los respectivos regimenes en materia de transparencia pública, lo cual representa sin duda un menoscabo en la debida garantía de transparencia en relación con servicios indispensables para poder disfrutar de otros derechos de primer orden, aunque prestados por entidades privadas –telecomunicaciones, electricidad, gas, servicios postales, agua, residuos, transporte, ...–, en la medida que “desempeñan un papel cada vez más decisivo en la mejora de la calidad de vida y en la satisfacción de las necesidades esenciales de todos los ciudadanos” (Blanes, M.A., 2016: 1)⁴. Según

⁴ Blanes, M.A. 2016. «La transparencia de las empresas privadas que prestan servicios públicos» [entrada de blog, 20/07/2021] Disponible en: <https://miquelangelblanes.com/2016/02/08/la-transparencia-de-las-empresas-privadas-que-prestan-servicios-publicos/>.

dicho autor, aunque se ha ido producido una liberalización y una apertura progresiva de los mercados de estos vitales sectores económicos, las autoridades públicas siguen adoptando medidas de regulación encaminadas a proteger el interés general inherente con la finalidad de "garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un servicio de calidad, a un precio asequible y con independencia de su situación económica, social o geográfica".

2.2 Alcance objetivo: información a suministrar

En los cuatro supuestos referidos, el artículo 3.2 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, impone a los sujetos privados el deber de enviar, a la administración con la cual se relacionan, dos tipos de informaciones, en la medida que el régimen de transparencia entiende que son de interés público:

a) de un lado, información relativa a las actividades directamente relacionadas con el ejercicio de funciones públicas, con la gestión de servicios públicos, con las actividades que queden dentro de la supervisión y el control de la administración en el caso de servicios de interés general o universal, o con la percepción de fondo públicos, según el caso; a estos efectos, el Decreto 8/2021, del 9 de febrero especifica que el título jurídico que establezca el ejercicio de funciones públicas o potestades administrativas, la prestación de servicios públicos, la prestación de servicios de interés general o universal, o la percepción de fondo públicos, según el caso, debe detallar las obligaciones específicas de suministro de información.

La Ley estatal impone a estas personas privadas un genérico y al mismo tiempo impreciso deber de suministrar, a la administración o entidad pública titular el servicio público o potestad administrativa, "toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título", lo cual dificulta la determinación del alcance objetivo de la obligación impuesta.

De la misma imprecisión adolecen tanto el artículo 4 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, como el artículo 3.5 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Pese a ello, estas fórmulas abiertas deben ser interpretadas en el sentido de entender que los sujetos privados deben suministrar los datos referentes a las actividades que constituyen el objeto de su vínculo o relación en cada caso con las administraciones, es decir, contratos otorgados, convenios suscritos o subvenciones percibidas.

En este sentido, Fernández S. (2018: 5) afirma que "el artículo 4 (de la Ley estatal) 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».

Mayor concreción en cuanto al objeto de la información a suministrar ofrece el artículo 12 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pues lo limita a las actividades directamente relacionadas con las funciones administrativas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen, o, en el caso de personas beneficiarias de subvenciones, se remite a los contenidos concretos ("términos previstos") que deben ser indicados "en la normativa reguladora de subvenciones y en la resolución de su concesión".

b) de otro lado y adicionalmente, el régimen de transparencia en Cataluña exige como especial novedad que los sujetos privados, en el caso de ser personas jurídicas, deban informar a la administración con la que se vinculan de las retribuciones globales, anuales y brutas, percibidas por sus cargos directivos, en dos supuestos: (i) cuando el volumen de negocio de la entidad vinculado a actividades llevadas a cabo por cuenta de las administraciones supere el 25% del volumen general de la empresa –artículo 3.2 Ley 19/2014, del 29 de diciembre–; o (ii) si el importe de subvenciones y ayudas públicas percibidas sea superior a 10.000 euros –artículo 15.2 del mismo cuerpo legal–.

A estos efectos, hay que estar a los conceptos de "cargo directivo" y de "retribuciones" que concretan, respectivamente, los artículos 11 y 12 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero: tienen la consideración de «cargos directivos» y «órganos de dirección o administración» las personas que cumplan alguna de las condiciones siguientes: a) sean la máxima persona responsable de dirección o de administración de la entidad; b) se vinculen con la entidad mediante una relación laboral de carácter especial de personal de alta dirección; o c) ocupen puestos calificados como directivos en los estatutos o normativa específica correspondientes. Asimismo, debe entenderse por «retribución» la compensación económica percibida de forma efectiva por el trabajo desarrollado. Las retribuciones tienen que ser percibidas de forma efectiva y su importe, calculado en su cantidad anual global bruta, tomando como referencia los importes percibidos el último ejercicio cerrado. En el cálculo se incluyen todo tipo de conceptos remunerativos y complementos, tanto dinerarios como en especie, tanto fijos como variables, aunque se excluye el reembolso de gastos y la indemnización por los daños producidos por razón del ejercicio del cargo.

En cambio, hay que destacar que tanto el artículo 4 de la Ley estatal 19/2013, del 9 de diciembre, como los regímenes de transparencia autonómicos analizados, omiten cualquier referencia explícita al deber de suministrar información relativa a las retribuciones percibidas por los cargos directivos de las entidades privadas.

2.3 Cómo suministrar la información

Toda esta información de interés público en manos de los sujetos privados referidos, debe suministrarla el sujeto privado a la administración pública o entidad del sector público con la cual se relaciona, es decir, según cada caso, a la administración titular de las funciones públicas o potestades administrativas ejercidas por las personas o entidades privadas, a la administración titular de los servicios públicos prestados por las personas o entidades privadas, a la administración que ha declarado de interés general o universal los servicios prestados por la persona o entidad privada, y que ejerce la supervisión y el control, o a la administración concedente de los fondos públicos, de acuerdo con el concepto amplio de administración pública referido a la introducción de este trabajo.

La forma y condiciones del suministro de la información debe concretarse en el título jurídico que atribuye o reconoce al sujeto privado el ejercicio de funciones públicas o potestades administrativas, la prestación de servicios públicos, la prestación de servicios de interés general o universal, o la percepción de fondos públicos, según el caso.

A diferencia del artículo 4 de la Ley estatal 19/2013, del 9 de diciembre, o del artículo 3.5 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Bueno Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, que expresamente prevén que el deber de suministrar información requiere un previo requerimiento por parte de la administración vinculada a este efecto, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, no determina ninguna condición para el envío, por lo que ha tenido que ser el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, la norma que ha venido a precisar que es el título jurídico por el cual se establezca en cada caso el vínculo entre el sujeto privado y la administración, el que tiene que detallar, cuáles son las obligaciones específicas de suministro de la información en cada supuesto, así como la forma y condiciones del suministro, con indicación del mecanismo para el envío de la información, el plazo para que la persona física o jurídica facilite la información, los mecanismos de control y seguimiento del deber de suministrar las informaciones y las consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones.

La norma reglamentaria incluso viene a prever, de manera subsidiaria, para los casos en los que, o bien el título jurídico omite esta concreción, o bien la persona física o jurídica no facilite la información en el plazo indicado en el título jurídico, el deber de las administraciones de requerir a los sujetos privados obligados el suministro efectivo de la información, así como un plazo, de diez días hábiles a contar desde la recepción por el sujeto privado de aquél requerimiento, para cumplirlo. Y este cumplimiento debe tener lugar mediante la presentación de una declaración responsable que el sujeto privado debe dirigir a la administración pública o entidad del sector público con la cual aquél se relaciona o vincula.

Tanto la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía como la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, no solo prevén la necesidad de un previo requerimiento – como hemos dicho que contemplan la ley básica estatal o la normativa de la Comunidad Valenciana–, sino que, además, añaden un plazo de quince días, posterior a la recepción del requerimiento, para suministrar la información requerida. Llama la atención que, además, confieren a sus administraciones públicas la facultad de 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.

En el caso del artículo 12 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se exige también un previo requerimiento, y se concede al efecto de su cumplimiento un plazo, en este caso de diez días, de la misma manera que ha exigido el reglamento catalán.

El régimen vigente en Cataluña prescribe adicionalmente que, para el caso específico de tener que informar la entidad privada de las retribuciones de sus directivos, su declaración responsable debe contener, además, la información referente a la fecha del título jurídico que establezca el vínculo entre la entidad y la administración –que debe que incluir el objeto de la ayuda o subvención, si procede–, la denominación social de la persona jurídica, el nombre, apellidos y cargo del directivo o de los miembros de su órgano de dirección o administración, y el importe de las retribuciones percibidas por cada uno.

Huelga decir que el artículo 77.1 b) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, prevé que el incumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos privados es constitutivo de infracción muy grave.

Una vez recibida la información suministrada, es la Administración o entidad del sector público, relacionada o vinculada con el sujeto privado, y no este último, quien tendrá que cumplir directamente ante la ciudadanía, y bajo su exclusiva responsabilidad, las obligaciones que en materia de publicidad activa y de acceso individual a información pública le impone el régimen de transparencia. Los deberes de los sujetos privados quedan reducidos pues a la obligación de facilitar estos datos a la administración pública con la cual se relacionan.

En esta línea, el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, concreta explícitamente que la administración pública vinculada a los sujetos privados, una vez recibida la información, resulta obligada a hacer efectiva su publicación activa, en un plazo máximo de 15 días hábiles desde su recepción.

En sede de derecho de acceso, la información que los sujetos privados deben enviar a las administraciones constituye indudablemente parte integrante del concepto de información pública y, por lo tanto, deviene objeto del derecho subjetivo y universal a acceder individualmente a información de interés público, regulado en el régimen

de transparencia, derecho que es ejercitable únicamente ante las administraciones públicas, en la medida que últimas poseedoras de la información de interés público para la ciudadanía. A estos efectos, y en relación con la definición del objeto del derecho referido, conviene tener presente el concepto amplio de información pública que configura el artículo 2 b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, que alude a cualquier información elaborada por la administración y, también, la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, haciendo referencia expresa a la inclusión en el concepto, a la información "que le suministran los otros sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley".

En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a Información Pública (GAIP), que ha reconocido de forma reiterada que el elemento de la posesión de los datos, que los convierte en información pública, no se limita a una evidente "posesión material" por parte de la administración, sino que también incluye los datos en relación con los cuales la administración ostenta un "poder jurídico" de disposición, de forma que abarca igualmente los datos en relación con los cuales está facultada, e incluso compelida, a exigir su envío (Dictamen GAIP 4/2016, Resoluciones GAIP de las Reclamaciones 7/2016, 18/2016, 142/2016, 299/2016, y Resoluciones GAIP 64/2017, 351/2017, 48/2018, 316/2018, 88/2019 o 191/2019, entre otros).

Por el contrario, la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, parece que parte de un criterio definidor de la información pública diferente, porque la competencia para tramitar y resolver solicitudes de acceso se fundamenta más en la elaboración o autoría de la información, que en su posesión. En este sentido, su artículo 19.4 establece que *"Icluando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso"*.⁵

En cualquier caso, sin embargo, las administraciones deben omitir la publicación y el acceso a información cuando deban ser aplicables y prevalecer, previa ponderación, alguno de los bienes jurídicos protegidos por los límites materiales que establece el régimen de transparencia (artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de

⁵ Precisamente en relación con este extremo, la GAIP se ha pronunciado en su Dictamen 2/2021, en el que concluye que el artículo 19.4 de la Ley estatal no es aplicable a las solicitudes de información pública dirigidas a las administraciones de Cataluña, puesto que los artículos 2.b y 30 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, establecen un criterio diferente que tiene que prevalecer, por emanar de una regulación más próxima, territorial e institucionalmente, y para resultar más favorable para el derecho de acceso a la información pública, en la medida que impone el deber de resolver las solicitudes recibidas referentes a información en poder de la administración solicitada, con independencia que dicha información haya sido suministrada por una administración diferente, teniendo en cuenta que la derivación a que habilita el precepto estatal implica "necesariamente una demora en el acceso a la información solicitada": "Ieln el caso de la Ley catalana de transparencia y acceso a la información pública, el criterio principal para atribuir la responsabilidad de atender las solicitudes de información pública no es el de competencia sobre, o de autoría de, la información pedida, sino el de posesión de la información (...)".

diciembre, 21 a 25 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, y 68 a 70 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero), límites que "son prácticamente idénticos a aquellos recogidos en el artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos" (Araguràs, I. 2017: 27).

3. La obligación adicional de determinadas entidades privadas de hacer públicas algunas informaciones de interés público

Pero los deberes que el régimen de transparencia de información pública vigente en Cataluña impone a sujetos privados no acaba aquí. Contempla además el deber adicional de determinadas personas jurídicas de publicar, bajo su propia y directa responsabilidad, determinadas informaciones en sus manos, y de evidente relevancia pública para la ciudadanía.

Este deber de hacer publicidad activa resulta exigible tan sólo a determinadas entidades jurídicas, por lo cual, en este caso, quedan excluidas las personas físicas.

En cualquier caso, nos referimos a deberes de publicidad activa, pero en ningún caso relativos al derecho de acceso –individual– a información pública, puesto que el legislador ha tenido clara la necesidad de evitar el riesgo de que las entidades privadas "puedan verse inundadas de peticiones de acceso (...), a las que no podrían atender por simple falta de capacidad" en muchos casos (Barredo, C., Descalzo, A., Guichot, E., Hogué, C., Palomar, A. 2014: 92).

Nótese que se trata de deberes de publicidad activa que se añaden, en su caso, a las concurrentes obligaciones de suministrar información a las que hemos hecho referencia en el apartado 2 anterior, puesto que según Xavier Bernadí, entre otros (Cerrillo i Martínez, Agustí, i Ponce i Solé, Juli –Coord.–, 2015: 67), aquellas obligaciones exigibles a personas privadas, consistentes en tener que facilitar información de interés público a las administraciones con las que se vinculan o relacionan, se imponen sin perjuicio de sus propias obligaciones de publicidad activa, que a continuación analizamos.

3.1 Ámbito subjetivo: supuestos de sujeción

Es el artículo 3.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, el que especifica qué entidades privadas están obligadas a hacer publicidad activa⁶.

⁶ Este régimen de transparencia activa de determinadas entidades es homólogo en el previsto con carácter básico en el artículo 3 de la Ley estatal 19/2013, del 9 de diciembre, que lleva por título "otros sujetos obligados", según el cual "llas disposiciones del capítulo II de este título –relativas a deberes de publicidad activa–, serán también aplicables a determinadas entidades, dada su naturaleza –los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales–; y a otras entidades privadas, siempre que perciban, durante el periodo de un año, "ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros."

Cabe hacer mención aquí que algunos autores (Barredo, C., Descalzo, A., Guichot, E., Hogue, C., Palomar, A., 2014: 93) son de la opinión que este nivel de sujeción "aúna a sujetos que probablemente hubieran precisado un tratamiento normativo diferenciado", dada su muy divergente naturaleza o razón en la que se fundamenta, en cada caso, su sujeción al régimen de transparencia activa.

1. Las entidades privadas que perciban subvenciones o ayudas públicas por importe superior a, o bien 100.000 euros anuales, o bien 5.000 euros anuales, si estos últimos representan, como mínimo, el 40% de los ingresos anuales de la entidad.

A los efectos del cálculo de los importes percibidos, el artículo 9 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, indica que hay que sumar el total de subvenciones o ayudas públicas provenientes de cualesquiera de las administraciones públicas sujetas al régimen de transparencia vigente en Cataluña, y reconocidos en el curso de un ejercicio económico contable.

La información ha de ser difundida en el momento en el que, de acuerdo con lo que establece la normativa sectorial, cada una de las entidades obligadas deba presentar sus cuentas generales correspondientes al ejercicio en el que se superan los umbrales de fondos públicos percibidos. A estos efectos, en el caso de subvenciones o ayudas públicas de carácter plurianual hay que entender que son percibidos en el momento de su concesión, y es necesario dar cumplimiento de las obligaciones de transparencia respecto de todas las anualidades.

En estos casos, las bases reguladoras de las subvenciones o ayudas públicas –o las resoluciones y convenios que concedan subvenciones o ayudas directas– deben especificar los mecanismos de control y seguimiento del cumplimiento de estos deberes de publicidad activa, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Desde el análisis comparado, hay que destacar que el artículo 3 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reduce los límites cuantitativos en la percepción anual de ayudas o subvenciones, a una cuantía superior a 20.000 euros, o que representen al menos el 20% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

También reduce considerablemente el umbral de sujeción el artículo 3 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, pues establece el deber de dar la adecuada publicidad de determinados datos sobre las ayudas y subvenciones recibidas de cualquier persona jurídica privada o personas físicas que desarrollen actividades económicas o profesionales, que perciban, durante el periodo de un año, ayudas o subvenciones, de la administración autonómica por importe superior a 10.000 euros.

Todavía más ambiciosa en este supuesto de sujeción se presenta el régimen previsto al respecto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de

Andalucía, en la medida que incluye en él a las entidades receptoras de cualesquiera subvenciones y ayudas para actividades y funcionamiento ordinario financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía, con independencia de cualquier límite cuantitativo, por lo que desaparecen los umbrales. Ahora bien, supedita la exigencia de deberes de publicidad activa a las condiciones que, por remisión, se establezcan en las respectivas convocatorias, al disponer que estas entidades receptoras "podrán ser sometidas (...) a exigencias de publicidad específicas aplicando criterios de transparencia análogos a los previstos en materia de publicidad activa en esta ley para las entidades sujetas, en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de esta ley y las correspondientes convocatorias".

2. Las **organizaciones sindicales y empresariales** con sede en Cataluña o cuyo ámbito de actuación comprenda Cataluña, y cuyos estatutos consten depositados en la base de datos pública existente a este efecto.⁷

3. Los **partidos políticos** con sede en Cataluña o cuyo ámbito de actuación comprenda Cataluña, y estén inscritos en el registro de partidos políticos⁸.

Cabe decir que los sujetos enumerados en los puntos 2 y 3 precedentes (sindicatos, organizaciones empresariales i partidos políticos) se contemplan unánimemente, a modo de sujetos obligados a hacer cierta publicidad activa de información en su poder, en todos los ordenamientos, estatal y autonómicos, que analizamos.

4. Las **asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos políticos** referidos y que consten inscritas en el censo de asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos del registro de asociaciones y fundaciones de la Generalitat de Catalunya.⁹

La Ley catalana pues, y a diferencia de la estatal, la andaluza o la valenciana, incluye, entre las entidades privadas obligadas a hacer publicidad activa, las asociaciones y

⁷ Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo, sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales. https://treball.gencat.cat/ca/ambits/relacions_laborals/registre_estatuts/

⁸ Véase <https://sede.mir.gob.es/opencms/export/sites/default/es/procedimientos-y-servicios/partidos-politicos/>

⁹ Orden JUS/37/2015, de 2 de marzo, que crea el Censo de asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos, vinculado a los registros de asociaciones y fundaciones de la Generalitat de Catalunya.

fundaciones vinculadas a los partidos políticos, respecto de las cuales estas otras normas mantienen silencio¹⁰.

La extensión de la necesidad de hacer publicidad activa a estas entidades vinculadas a los partidos se convierte en una herramienta del todo necesaria como medida preventiva que contribuye a la lucha contra la corrupción, tal y como ha apuntado la Oficina Antifraude de Cataluña (2014: 169), partidaria de la inclusión en el régimen de transparencia pública de las fundaciones y asociaciones vinculadas a partidos políticos, sugiriendo, en el documento de aportaciones hecho llegar el mes de diciembre de 2013 a la Ponencia conjunta constituida en el Parlamento de Catalunya para la elaboración de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, que, aunque la Generalitat de Catalunya no tiene competencia al respecto, resulta necesaria la inclusión de las fundaciones y asociaciones sometidas al Código civil de Cataluña y vinculadas a partidos políticos que participen en los procesos electorales cuyo ámbito se circunscribe a Cataluña, "dado que es de interés público que estas entidades, por la procedencia de buena parte de sus recursos (subvenciones y ayudas públicas), así como por las relaciones económicas y flujos financieros con las formaciones políticas, queden sometidas a un plus de supervisión o control, y la transparencia, en este sentido, significa una herramienta de calidad democrática que puede contribuir de manera importante a facilitar dicha supervisión."

El artículo 8 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón también incluye a estos efectos las fundaciones vinculadas, pero en este caso, por un lado con mayor alcance, pues el vínculo no sólo se predica respecto de los partidos políticos, sino también de sindicatos y organizaciones empresariales; aunque, por otro lado, se establece una condición restrictiva: la sujeción opera únicamente en el supuesto que dichas fundaciones vinculadas perciban ayudas o subvenciones de las administraciones públicas aragonesas.

Por su parte, la letra b) del artículo 3 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, también se refiere

¹⁰ La Ley orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, sí que prevé el deber, tanto de los partidos políticos como de las fundaciones y asociaciones que se vinculan a aquéllos, de hacer pública determinada información contable. Artículo 14.8: "Los partidos políticos deberán publicar en su página web, en el plazo máximo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas, el balance, la cuenta de resultados y en particular: la cuantía de los créditos pendientes de amortización, con especificación de la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 25.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante o legatario, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas". DA 7a. 6: "Las fundaciones y entidades reguladas en esta disposición adicional estarán obligadas a formular y aprobar sus cuentas en los términos previstos en la legislación vigente, a realizar una auditoría de sus cuentas anuales y a enviar toda la documentación al Tribunal de Cuentas. Una vez emitido por esta institución el informe de fiscalización al que se refiere el apartado Dos, vendrán obligadas a hacer públicas, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados, así como las conclusiones del informe de auditoría, de forma que esta información sea de gratuito y fácil acceso para los ciudadanos."

a las asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos, aunque presenta una destacada ampliación objetiva en cuanto a los deberes que se les imponen, pues las sujeta a todas las obligaciones de transparencia, tanto activa como también pasiva –deber de atender y resolver solicitudes individuales de acceso a información–; por el contrario, restringe el supuesto de sujeción, en la medida que supedita la exigencia de ambos deberes a la condición que estas entidades hayan celebrado contratos, suscrito convenios o percibido ayudas o subvenciones que generen obligaciones económicas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

Una vez definidos los supuestos legales de sujeción de determinadas entidades privadas en Cataluña a deberes de publicidad activa, conviene apuntar que los artículos 9 y 10 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, han venido a suponer una aclaración con respecto tanto a la concreción de la sujeción como también contenido obligacional de los deberes de publicidad activa de entidades privadas en Cataluña.

Desde el punto de vista subjetivo de estos deberes, la norma reglamentaria aclara, en la línea de la Ley estatal básica, que los umbrales cuantitativos a los que aluden las letras a) y b) del artículo 3.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se predicen tan sólo del supuesto referido a entidades privadas beneficiarias de subvenciones o ayudas públicas, es decir, diferentes de los partidos políticos, asociaciones y fundaciones que se vinculan a éstos, y de las organizaciones sindicales y empresariales, por lo que queda claro que los deberes de publicidad activa en el caso de los partidos y entes vinculados, y de los sindicatos y organizaciones empresariales, son de obligado cumplimiento, en cualquier caso, a razón de la naturaleza de estas entidades y, por lo tanto, al margen de la posible percepción de fondo públicos.

El decreto también ha delimitado el criterio de sujeción de las entidades privadas a los deberes de publicidad activa que impone la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, entendiendo que estas entidades necesariamente tienen que operar en Cataluña o recibir fondos públicos sin contraprestación directa, por encima de los umbrales referidos, por parte de cualquiera de las administraciones públicas de Cataluña, en los términos descritos a las letras a), b) y c) del artículo 3.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

Del análisis comparado en cuanto a la delimitación de supuestos subjetivos de sujeción, debemos destacar que algunos regímenes autonómicos añaden, en el elenco de entidades privadas obligadas a hacer publicidad activa, otros supuestos de sujeción que no se contemplan en este mismo sentido, en cambio, en el ordenamiento jurídico catalán:

Es el caso de entidades que participan en la gestión de servicios públicos.

En este sentido, hay que destacar la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que prescribe que "los pliegos o documentos contractuales equivalentes establecerán también las obligaciones de publicidad activa necesarias" para entidades privadas que participan en servicios públicos de educación, deportes, sanidad y sociales."

Del mismo modo el artículo 3 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana somete a deberes de publicidad activa a las entidades privadas o personas jurídicas que presten servicios públicos, obligaciones que se incluirán en las normas reguladoras de los conciertos y otras formas de participación o gestión en sus pliegos o documentos contractuales análogos.

El artículo 7 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón prevé que tanto las personas físicas como las jurídicas prestadoras de servicios públicos, o que ejerzan potestades administrativas, están obligadas directamente a hacer publicidad activa. Cabe destacar que, novedosamente y sin precedentes, este régimen incluso les impone, además, la obligación de resolver solicitudes de acceso, siempre en relación con información relativa a los servicios públicos que gestionan y potestades referidas, obligación que deberán recoger las convocatorias y pliegos correspondientes.

Nótese pues que, a la luz de los ordenamientos que acabamos de citar, el supuesto de sujeción relativo a la prestación de servicios públicos se ve condicionado, en cualquier caso, a la exigencia que los diferentes títulos o instrumentos jurídicos que amparan la participación en la gestión de los servicios públicos recojan explícitamente las obligaciones de publicidad activa que se imponen a las entidades privadas prestatarias.

En cambio, el artículo 3 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, adopta un criterio de máxima transparencia al respecto, al extender los deberes de transparencia activa y reutilización, sin mayor condicionante, a todas las personas jurídicas, y también físicas, que "presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, incluidos los centros concertados".

Aunque el régimen catalán en materia de transparencia omite una previsión análoga a este supuesto de sujeción, en los términos que acabamos de examinar, es cierto que, tal y como se dirá, sujeta plenamente a dicho régimen, bajo el mismo concepto de Administración pública, a todas las "sociedades vinculadas" a las Administraciones catalanas, en la medida que el artículo 3.1 b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, menciona expresamente las sociedades vinculadas a las administraciones como parte integrante del concepto de "Administración pública".

En el ámbito de la Administración de la Generalitat, el artículo 1 c) del Decreto legislativo 2/2002, de 24 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley

4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana, las define como entidades civiles o mercantiles que cumplen dos condiciones: (i) de un lado, han de, o bien gestionar servicios públicos de titularidad de la Administración de la Generalitat, o bien mantener suscritos convenios con dicha Administración, y (ii) del otro, la Administración de la Generalitat ha de tener la facultad de designar todos o una parte de los órganos de dirección, o bien participar directa o indirectamente, como mínimo, en un 5% de su capital social.

Así pues, la definición que el ordenamiento jurídico en Cataluña dispensa al concepto de "sociedad vinculada", junto a otros requisitos adicionales, comprende ya muchas de las entidades privadas prestatarias de servicios públicos.

Otro posible supuesto de sujeción a deberes concretos de publicidad activa alcanza a **sociedades mercantiles y entidades con participación pública minoritaria** en su capital social.

Conviene destacar como ejemplo de ello el artículo 8 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, que incluye también en este nivel de sujeción, además, a las sociedades mercantiles y fundaciones minoritariamente participadas por las administraciones aragonesas –en más de un 30% y hasta un 50%–.

La sujeción de deberes de transparencia activa de entidades privadas participadas con capital público de manera minoritaria no aparece formulada en estos términos explícitamente en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, aunque, como se ha apuntado, dicha ausencia tiene como explicación el hecho de que la ley catalana incluye en su nivel máximo de sujeción a las que denomina "sociedades vinculadas" a las administraciones públicas. En estos casos, estas sociedades privadas, que pueden pues ser minoritariamente participadas por el sector público –con un mínimo en un 5% de su capital social–, pueden formar parte del concepto amplio de Administración pública dado por el régimen de transparencia, por lo que este régimen les es de aplicación plena, en su nivel máximo de sujeción y, por lo tanto, tienen que dar cumplimiento a todas las obligaciones de transparencia activa, y también al derecho de acceso a información pública. Así lo reconoce expresamente la GAIP (Dictamen 1/2020), o la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de la Generalitat (Dictamen 316/2020).

En último lugar, y de forma pionera, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, extiende los deberes de transparencia activa y reutilización también a los **grupos de interés** que desarrollen su actividad en el ámbito de la Comunidad Foral, previsión que no se contempla en este explícito sentido en los demás ordenamientos aquí analizados, tampoco en el régimen de transparencia vigente en Cataluña.

3.2 Alcance objetivo: información a publicar

Qué información han de publicar las entidades obligadas a hacer publicidad activa de acuerdo con el artículo 3.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre?

Aunque el artículo legal se remite de forma genérica a la necesidad que las entidades privadas den cumplimiento a su Título II –deberes de publicidad activa de las administraciones públicas y sujetos obligados, artículos 9 a 15–, el artículo 10 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, resulta primordial en la medida que delimita y restringe las materias o ámbitos concretos en relación con los cuales es coherente que las entidades privadas referidas deben hacer publicidad activa: en consonancia con el tenor literal de los preceptos legales, se descarta explícitamente que las entidades privadas tengan que hacer publicidad activa en relación con materias cuya publicidad activa tan sólo tiene sentido exigir a las administraciones públicas – las recogidas en los artículos 9 a 12 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, es decir, relativas a su organización y estructura, a los servidores públicos, a los actos de relevancia jurídica administrativa o a los presupuestos y al patrimonio público–; y, en cambio, sí hace extensibles a las entidades privadas los deberes de publicar sólo las informaciones que, por tener que ver con la actividad de gestión administrativa, se relacionan directamente con los vínculos que, en cada caso, estas entidades privadas pueden mantener con las administraciones públicas, es decir, la información que, a pesar de encontrarse en manos privadas, trasciende de su propia esfera y se convierte de interés público: los contratos del sector público otorgados, las subvenciones y las ayudas públicas concedidas, y los convenios suscritos con las administraciones– artículos 13, 14 y 15 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

El mismo artículo décimo reglamentario precisa los contenidos que estas entidades tienen que hacer públicos:

(i) en materia de contratación pública, deben difundir la denominación y datos de contacto del órgano responsable de la entidad en materia de contratación, las instrucciones que se hayan aprobado en materia de contratación, así como la relación de los contratos suscritos los últimos cinco años con las administraciones públicas, con indicación del objeto del contrato, el importe de licitación y adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, la duración, y las modificaciones y las prórrogas.

(ii) en materia de convenios, la relación de los suscritos con las administraciones públicas en los últimos 5 años, informando de la fecha de su suscripción, las partes firmantes, su objeto, los derechos y las obligaciones que generen y el periodo de vigencia del convenio, así como las eventuales modificaciones de cualquiera de estos datos y la fecha y forma en que las modificaciones se hayan producido. También hay que publicar la información relativa a su cumplimiento y ejecución; en este sentido, el artículo 44.2 del mismo Decreto relaciona cuál es esta información: la relativa a la extinción anticipada del convenio, la que identifica los órganos de gestión y seguimiento, las medidas adoptadas en caso de incumplimiento, los

órganos y los resultados de los procedimientos a que se someten las diferencias, y la relación anual de convenios que han perdido la vigencia.

(iii) finalmente, en materia de subvenciones, es necesario hacer pública la relación de las subvenciones y las ayudas públicas recibidas de las administraciones públicas en los últimos 5 años, con indicación de su importe, objeto y personas beneficiarias, además de la información relativa a su control financiero, justificación y rendición de cuentas.

En cambio, tanto la Ley estatal, como la andaluza, la aragonesa o la navarra, mantienen la remisión genérica al cumplimiento, por parte de las entidades privadas, de la totalidad de las obligaciones de transparencia activa que prevén, aunque la lógica expuesta debería prevalecer, en cualquier caso, y aconsejar que dicha publicidad se refiera a la difusión de únicamente información relativa a la gestión administrativa que se encuentre en manos de tales entidades privadas.

Huelga decir que, en el caso concreto de entidades privadas que tienen naturaleza de **fundación o de asociación declarada de utilidad pública**¹¹, a las obligaciones de publicidad activa referidas anteriormente, exigibles con carácter general a las entidades privadas de acuerdo con el genérico régimen de transparencia, ha de adicionarse, además, el deber de publicar en su página web otros datos o informaciones que la normativa sectorial aplicable a este tipo específico de entidades considera que son de interés público o relevante.

Nos referimos a las informaciones que las fundaciones y las asociaciones declaradas de utilidad pública tienen que difundir de acuerdo con la Ley 21/2014, de 29 de diciembre, del protectorado de las fundaciones y de verificación de la actividad de las asociaciones declaradas de utilidad pública, y con la Orden JUS/152/2018, de 12 de septiembre, por la cual se establece el nivel de sujeción de estas entidades a los instrumentos de transparencia establecidos por la Ley 21/2014.

Estas obligaciones adicionales se establecen dependiendo de varios factores, tales como la dimensión de estas entidades, la eventual percepción de fondos públicos,

¹¹ De acuerdo con la Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, las fundaciones son entidades sin ánimo de lucro, constituidas por uno o varios fundadores, mediante la afectación de unos bienes o de unos derechos de contenido económico y la destinación de sus rendimientos o de los recursos obtenidos por otros medios al cumplimiento de finalidades de interés general (artículo 331-1). Por su parte, las asociaciones son entidades sin ánimo de lucro, constituidas voluntariamente por tres o más personas para cumplir una finalidad de interés general o particular, por medio de la puesta en común de recursos personales o patrimoniales con carácter temporal o indefinido (artículo 321-1). Sin embargo, las asociaciones se someten al régimen específico de transparencia de la Ley 21/2014, de 29 de diciembre, tan sólo si han sido declaradas de utilidad pública, previa solicitud, cuando durante un plazo mínimo de dos años reúnan los requisitos contenidos en el artículo 32 de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación: a) que sus finalidades estatutarias tiendan a promover el interés general; b) que su actividad no esté restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario de que reúna las condiciones y los caracteres exigidos por la índole de sus propias finalidades; c) que los miembros de los órganos de representación que perciban retribuciones no lo hagan con cargo a fondo y subvenciones públicas.

o el deber de tener que someter sus cuentas anuales a auditoría externa o a control financiero por la Intervención General de la Generalitat y de la Sindicatura de Cuentas.

De este modo, las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de dimensión reducida¹², tienen que publicar, entre otros, información de contacto, estados financieros y memoria económica, estatutos, estructura, finalidades, misión e identificación de las entidades que estén inscritas en el Registro de grupos de interés de Cataluña. Para el caso que perciban fondos públicos¹³, han de hacer difusión, además, del balance social, del colectivo de personas beneficiarias atendidas, y del programa y la memoria anual de actividades.

Las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de mediana dimensión¹⁴ tienen que publicar, entre otros, además de las informaciones exigibles a las de dimensión reducida, el colectivo de personas beneficiarias atendidas y el programa y la memoria anual de actividades. En el caso que perciban fondos públicos, además han de publicar el balance social, el código de buen gobierno y buenas prácticas de gestión, y las principales líneas estratégicas de actuación.

Las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de gran dimensión¹⁵ han de publicar, entre otros, y adicionalmente a las informaciones exigibles a las de mediana dimensión, el código de buen gobierno y buenas prácticas de gestión, el colectivo de personas beneficiarias atendidas, el programa y la memoria anual de actividades y las principales líneas estratégicas de actuación. Si además perciben fondos públicos, deben publicar el balance social, el informe anual del código de conducta y el informe de gobierno corporativo.

¹² Son fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de dimensión reducida las que, durante dos ejercicios consecutivos, cumplan, en la fecha de cierre de cada uno, dos de las tres condiciones siguientes: (i) que el total de las partidas del activo no supere el millón de euros; (ii) que el importe del volumen anual de ingresos ordinarios no supere los dos millones de euros; y (iii) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a diez (art. 5 Orden JUS/152/2018).

¹³ Se entiende a estos efectos que las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública perciben fondos públicos si en el último ejercicio económico cerrado, al menos el 40% de sus ingresos provienen de las administraciones, o hayan recibido ingresos provenientes de cualquier administración por un valor superior a 60.000 € –artículo 5.4 de la Ley 21/2014, de 29 de diciembre–.

¹⁴ Son fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de mediana dimensión las que durante dos ejercicios consecutivos cumplan, en la fecha de cierre de cada uno, dos de las tres condiciones siguientes: (i) que el total de las partidas del activo no supere los dos millones ochocientos cincuenta-mil euros; (ii) que el importe del volumen anual de ingresos ordinarios no supere los cinco millones setecientos mil euros; y (iii) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a cincuenta (art. 5 Orden JUS/152/2018).

¹⁵ Son fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de gran dimensión las que durante dos ejercicios consecutivos cumplan, en la fecha de cierre de cada uno, dos de las tres condiciones siguientes: (i) que el total de las partidas del activo supere los dos millones ochocientos cincuenta-mil euros; (ii) que el importe del volumen anual de ingresos ordinarios supere los cinco millones setecientos mil euros; y (iii) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a cincuenta (art. 5 Orden JUS/152/2018).

En cualquiera de los tres niveles de sujeción, si las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública están obligadas a someter sus cuentas anuales a auditoría externa, adicionalmente también deben hacer público el informe de auditoría, los estados financieros y la memoria económica. Y si se encuentran sujetas al control financiero de la Intervención General de la Generalitat y de la Sindicatura de Cuentas, han de publicar todas las informaciones exigibles a las entidades de gran dimensión que perciban fondos públicos y, adicionalmente, el informe de la Intervención y/o Sindicatura.

Dada la pluralidad de fuentes normativas y de deberes de transparencia exigibles a las entidades privadas, cabe destacar que la Secretaría de Gobierno Abierto de la Generalitat de Catalunya ha publicado recientemente una guía informativa en la cual se explican y detallan de forma práctica e integrada los deberes de transparencia que se exigen a las entidades¹⁶.

3.3 Forma y condiciones de difusión de la información

Con respecto a la **forma y condiciones de difusión** de la información, con carácter general las entidades privadas deben hacer pública la información exigible por medio de un apartado específico en su web corporativa o en su portal de transparencia propio, al cual se tiene que poder acceder desde el Portal de la transparencia de Cataluña, previa comunicación a este efecto al departamento competente de la Administración de la Generalitat de Catalunya (Òliver García, 2021: 2)¹⁷.

Asimismo, la información objeto de publicidad activa tiene que mantenerse publicada durante un periodo mínimo de 5 años de forma periódica, actualizada, clara, estructurada y comprensible, ha de ofrecerse en formatos electrónicos y accesibles, y debe utilizar estándares abiertos que permitan la reutilización, siempre que resulte técnicamente posible.

En relación con el control y cumplimiento, la Secretaría de Gobierno Abierto de la Generalitat de Catalunya está facultada para emitir requerimientos de enmienda, en caso de incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa –artículo 77 h) Decreto 8/2021, de 9 de febrero–, sin perjuicio de que el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades privadas pueda ser

¹⁶ Véase *Guia de transparència per a entitats privades* publicada en 2021: http://governobert.gencat.cat/ca/que-es/Publicacions/guies-de-transparencia/guia_transparencia_entitatsprivades/

¹⁷ García Muñoz, O. 2021. «La transparencia del sector público de la mano de entidades privadas». *Escola d'Administració Pública de Catalunya*. [20/07/2021]. Disponible en: <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaiemantics/gestio-dades/la-transparencia-del-sector-public-de-la-ma-dentitats-privades.html>

constitutivo a su vez de una infracción muy grave, de acuerdo con el artículo 77.1 b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

4. Entidades que se sujetan de forma plena a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre

Al inicio de este documento se ha hecho referencia al concepto amplio que de "Administración pública" define la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, a los efectos de la plena o máxima aplicación del régimen de transparencia que se prevé. De acuerdo con el concepto, no sólo las administraciones territoriales y cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes forman parte de este concepto *sui generis* de Administración pública, sino que también otras entidades, de naturaleza o base privada, se sujetan plenamente a las obligaciones de transparencia:

Ya hemos apuntado la inclusión en el concepto de las denominadas **sociedades vinculadas** a las administraciones, es decir, las sociedades que cumplan dos condiciones: (i) de un lado, deben, o bien gestionar servicios públicos de que es titular la Administración de la Generalitat, o bien tener suscrito algún convenio con la misma, y (ii) de otro lado, la Administración de la Generalitat debe ostentar la facultad de designar todos o una parte de los órganos de dirección, o bien participar directa o indirectamente, como mínimo, en un 5% de su capital social.

Por el contrario, los artículos 2.1 g) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, el art. 3.1 i) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, o el artículo 2 f) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluyen en su ámbito máximo de sujeción solamente las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente, directa o indirectamente, por las administraciones (participación pública superior al 50% del capital social).

Además, hay que tener en cuenta que las **fundaciones del sector público**¹⁸, se encuentran igualmente incluidas dentro del artículo 3.1 b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, por lo que integran el concepto amplio de administración pública a los efectos de la aplicación del régimen de transparencia en su nivel máximo de sujeción, en la misma medida que se aplica a las administraciones públicas territoriales y a los entes públicos que dependen o se vinculan a aquellas.

Con respecto a las entidades que se conciben como **corporaciones de derecho público**, hay que decir que el referido artículo 3.1 b) de la Ley 19/2014, de 29 de

¹⁸ De acuerdo con el artículo 174 de la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radio tóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono, son fundaciones del sector público de la Administración de la Generalitat las que cumplen alguna de las condiciones siguientes: (i) que el patrimonio de la fundación sea integrado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración de la Generalitat, o cualquiera de las entidades de su sector público; o (ii) que la mayoría absoluta de los derechos de voto en el patronato corresponda a la Administración de la Generalitat, o a las entidades de su sector público, o a cargos que los representen.

diciembre, las cita explícitamente y, por lo tanto, también las inserta dentro del concepto amplio de Administración pública a los efectos de la aplicación del régimen de transparencia en su nivel máximo de sujeción, aunque la máxima sujeción a los deberes de transparencia pública tan sólo se predica de la información que afecta al ejercicio de las funciones públicas que las corporaciones de derecho público tengan atribuidas.

Precisamente teniendo en cuenta que este nivel máximo sólo afecta a una parte de las funciones que desempeñan las corporaciones de derecho público –a sus funciones públicas–, dicha peculiaridad constituye una nota diferenciadora respecto del resto de administraciones públicas, lo cual ha justificado que el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, haya dedicado un precepto específico (el artículo 52) con el fin de adaptar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las corporaciones de derecho público al hecho de que sólo pueden exigirse en relación con las funciones públicas que tienen encomendadas, de acuerdo, entre otras, con lo que dispone la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales.

En cambio, para el resto de sus funciones y actividades, de naturaleza privada, dichas corporaciones restan sometidas al régimen de transparencia pública en las mismas condiciones que lo están el resto de entidades privadas, en los términos que se han expuesto en este documento.

5. Conclusiones

A diferencia de las Administraciones públicas, determinados sujetos privados, ya sea por la especial trascendencia pública en su naturaleza o funciones desempeñadas, o bien a razón de los fondos públicos percibidos, pueden jugar un papel fundamental en la transparencia de información de interés público en sus manos.

Tanto en el régimen legal vigente en Cataluña en materia de transparencia como en otros ordenamientos jurídicos del Estado, los deberes que se imponen a determinadas personas privadas pueden clasificarse en dos grupos: en deberes limitados a suministrar determinada información a las Administraciones públicas con las que se relacionan o vinculan; y, en algunos casos, además, en la obligación directa para con la ciudadanía, de hacer pública, mediante difusión en sus páginas web, información pública concreta, relativa a ámbitos de gestión administrativa.

Las diferencias observadas entre las distintas regulaciones que en materia de transparencia son de aplicación en España en cuanto a personas privadas se refiere no son con carácter general significativas, pues en última instancia se garantiza, de una u otra manera, el acceso de la ciudadanía al conocimiento de los datos que, en manos de sujetos privados, significan un indiscutible interés público.

Bibliografía

- Bandrés, J.M 2017. "Prólogo", en Araguàs, I. *et al*, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Barredo, C., Descalzo, A., Guichot, E., Hogué, C., Palomar, A. 2014, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- Carmona, S. 2021, «El alcance de las obligaciones de transparencia de las Fundaciones privadas prestadoras de servicios sanitarios de titularidad pública en Cataluña». *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 85.
- Cerrillo i Martínez, A. i Ponce i Solé, J. (Coord.). 2015. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre*, Barcelona: UOC, en coedición con la Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Fernández Ramos, S. 2018. «Un análisis de los sujetos privados obligados a suministrar información en la Ley de Transparencia». *Revista internacional transparencia e integridad*, núm. 8.
- López, G. y López, S. 2018. "La herramienta de transparencia y buen gobierno en el tercer sector de acción social". en Sánchez de Diego, M. (Coord.), *Apuntes sobre la transparencia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Pintado, F.J. 2018. "Aproximación a un modelo de transparencia para los partidos políticos", en Sánchez de Diego, M. (Coord.) *Apuntes sobre la transparencia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Roca Safont, O. y García Muñoz, O. 2014. "Dret d'Accés a la Infomació pública i transparència". *Estudis IntegriCat*, núm. 4, Disponible en: https://antifrau.cat/resources/0004_estudis_integricat_2a_edicio_15_12_2014.pdf