

LA TRANSPARÈNCIA DE LES ACTIVITATS ADMINISTRATIVES EXTERNALITZADES A CATALUNYA: UNA ANÀLISI DE LA DOCTRINA DE LA COMISSIÓ DE GARANTIA D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA¹

Álvaro González-Juliana
Professor de dret administratiu
Universitat Abat Oliba CEU²

Resum

Aquest article estudia l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya, accés a la informació pública i bon govern, a les entitats privades que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, presten serveis públics o perceben fons públics per a funcionar o per a dur a terme les seves activitats per qualsevol títol jurídic. S'hi analitza l'obligació que tenen de subministrar a l'Administració responsable la informació directament relacionada amb l'activitat pública que desenvolupen en vista de la doctrina que emana de la Comissió de Garantia d'Accés a la Informació Pública de Catalunya (GAIP).

Paraules clau: transparència, informació pública, entitats privades, externalització, Administració pública.

LA TRANSPARENCIA DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS EXTERNALIZADAS EN CATALUÑA: UN ANÁLISIS DE LA DOCTRINA DE LA COMISIÓN DE GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CATALUÑA

Resumen

Este artículo estudia la aplicación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, a las entidades priva-

1. Citació recomanada: González-Juliana Muñoz, Álvaro. «La transparència de les activitats administratives externalitzades a Catalunya: una anàlisi de la doctrina de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya». *Revista Catalana d'Administració Pública*, núm. 1 (2024), p. 265-283.

2. ORCID 0000-0001-5048-5710. Adreça electrònica: a.gonzalezjuliana@gmail.com.

das que ejercen funciones públicas o potestades administrativas, prestan servicios públicos o perciben fondos públicos para funcionar o para llevar a cabo sus actividades por cualquier título jurídico. Se analiza la obligación que tienen de suministrar a la Administración responsable la información directamente relacionada con la actividad pública que desarrollan a la luz de la doctrina que emana de la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP).

Palabras clave: transparencia, información pública, entidades privadas, externalización, administración pública.

THE TRANSPARENCY OF OUTSOURCED ADMINISTRATIVE ACTIVITIES
IN CATALONIA: AN ANALYSIS OF THE DOCTRINE OF THE COMMISSION
FOR THE GUARANTEE OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC
INFORMATION OF CATALONIA

Abstract

This paper studies the application of the Catalan Law on Transparency, Access to Public Information and Good Governance to private entities that exercise public functions or administrative powers, provide public services, or receive public funds to operate or carry out their activities by any legal title. The obligation of these entities to provide the responsible Administration with information directly related to the public activity they carry out is analyzed in the light of the doctrine issued by the Commission for the Guarantee of the Right of Access to Public Information of Catalonia (GAIP).

Keywords: transparency, public information, private entities, outsourcing, public Administration.

Sumari: 1. Introducció; 2. La transparència com a instrument de control ciutadà de l'Administració; 3. La incorporació d'entitats privades a l'àmbit d'aplicació de la Llei 19/2014; 4. La transparència de les entitats privades; 4.1. L'exercici de funcions o activitats públiques o de transcendència o interès públic; 4.2. El deure de subministrar informació; 4.3. La (in)existència de límits temporals; 4.4. Aspectes procedimentals; 4.4.1. La presentació de la sol·licitud davant de l'Administració responsable; 4.4.2. El requeriment de l'Administració a l'entitat privada; 4.4.3 El tràmit d'audiència; 5. Reflexió final; 6. Bibliografia.

1. INTRODUCCIÓ

Amb l'objectiu de no deixar espais de rellevància pública fora del focus de l'escrutini ciutadà, la Llei catalana de transparència té un àmbit subjectiu d'aplicació molt ampli³ que incorpora no només l'Administració catalana i altres ens públics, sinó també diversos subjectes privats que tenen una connexió propera amb l'Administració, com ara les entitats privades que exerceixen funcions o activitats públiques o de transcendència o interès públic.

En aquest article analitzem les obligacions de transparència que recauen sobre les entitats privades que gestionen activitats externalitzades i responem als diversos interrogants que es plantegen, com ara quines entitats estan subjectes a la norma, de quina manera, les raons que en justifiquen la subjecció o quines informacions han de facilitar; tot això, prenent com a base les resolucions dictades per la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya (GAIP).

2. LA TRANSPARÈNCIA COM A INSTRUMENT DE CONTROL CIUTADÀ DE L'ADMINISTRACIÓ

La transparència i, en concret, el dret d'accés a la informació es conceben en el nostre ordenament jurídic, tant en la norma autonòmica catalana —Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC)— com en l'estatal —Llei 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTE)—, com un instrument que permet als ciutadans controlar l'Administració. El mateix preàmbul de la LTE identifica amb claredat que la raó de ser de la norma és conèixer com es prenen les decisions, com s'empren els fons públics o sota quins criteris actuen les nostres institucions. El Consell de Transparència i Bon Govern (CTBG) ha ratificat en diverses de les seves resolucions que la *ratio iuris* de la LTE és «el control de l'actuació i de les decisions dels poders públics per part dels ciutadans»,⁴ «saber com actuen els poders públics i com es gasten els fons públics»⁵ o, en definitiva, permetre «la rendició de comptes de les decisions públiques»,⁶ finalitat de control que comparteixen la LTC⁷ i, en general, les normes de transparència en el dret comparat.⁸

3. Sobre aquest assumpte, vegeu Clara Isabel VELASCO RICO, «El dret d'accés a la informació pública: reconeixement, límits i procediment d'exercici», a Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ i Juli PONCE I SOLÉ (coord.), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: Comentaris sobre la Llei 19/2014, de 9 de desembre*, Barcelona, UOC, 2015, p. 124.

4. Resolució del CTBG 825/2020, de l'1 de març de 2021. Totes les traduccions de resolucions del CTBG són nostres.

5. Resolució del CTBG 204/2020, del 9 de juliol de 2020.

6. Resolució del CTBG 728/2018, de l'1 de març de 2019.

7. Resolució GAIP 575/2020, del 22 d'octubre, entre altres.

8. Així, per exemple, als Estats Units la jurisprudència sosté que «the basic purpose of FOIA (Freedom of Information Act) was to ensure that the government's activities be opened to the sharp eye of public

El dret d'accés a la informació permet que qualsevol ciutadà exerceixi un control de l'activitat duta a terme per l'Administració, fet que possibilita descobrir actuacions de funcionaris o càrrecs públics que puguin donar lloc a una gestió pública deficient, a un abús de poder o, en darrer cas, a corrupció. Es tracta d'una supervisió ciutadana de l'activitat administrativa no limitada únicament al control de la legalitat, sinó també a un control de l'oportunitat i l'eficiència en la gestió dels assumptes públics.⁹ I això sense menystenir l'efecte que produeix dins de l'Administració la simple possibilitat d'un control ciutadà sobre una matèria concreta. És a dir, la possibilitat que un ciutadà pugui sol·licitar una determinada informació pública genera, per si mateixa, una motivació especial perquè l'Administració actuï d'acord amb la legalitat.¹⁰ Així, la transparència facilita que es puguin desemmascarar abusos de poder i actuacions corruptes, i fins i tot es pot dir que les dificulta i descoratja. I, tot i que és evident que la transparència no és la panacea que soluciona del tot aquests mals, sí que es pot afirmar que ofereix la millor possibilitat de descobrir-los.

Per a aconseguir la transparència de l'activitat pública, la LTC preveu dues institucions íntimament lligades, però no totalment coincidents: la publicitat activa i el dret d'accés a la informació.

La publicitat activa comporta l'obligació de les administracions públiques —i d'altres subjectes que determina la LTC— de publicar de manera proactiva les informacions rellevants i, en tot cas, les que determina expressament la norma, per a garantir la transparència i possibilitar a la ciutadania el dret a la participació i al control dels assumptes públics.¹¹

D'altra banda, el dret d'accés a la informació es configura com un dret subjectiu, reconegut a totes les persones, que permet sol·licitar i obtenir de l'Administració i d'altres subjectes que hi estan obligats per la LTC, la informació que tinguin, sigui o no objecte de publicitat activa.¹²

Així doncs, les obligacions de publicitat activa es projecten en un àmbit material més reduït que el del dret d'accés a la informació, però comporten un grau més intens de difusió, ja que tothom hi pot accedir sense necessitat de sol·licitar-la.¹³

scrutiny» (United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press, 489 U.S. 749 [1989]), o que «FOIA is often explained as a means for citizens to know what the Government is up to» (National Archives and Records Administration vs. Favish, 541 U.S. 157 [2004]).

9. Com afirma la Resolució GAIP 51/2016, del 14 de setembre: «[...] el nou règim de transparència i accés a la informació pública té, precisament, aquesta finalitat: la de garantir no només la legalitat, sinó la idoneïtat i l'oportunitat de les actuacions públiques».

10. Seria, en certa manera, un reflex de la cèlebre sentència de Bentham, «com més estrictament se'ns vigila, millor ens comportem». Vegeu Jeremy BENTHAM, «Farming defended», a Michael QUINN (ed.), *Writings on the poor laws*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 277.

11. Criteri interpretatiu del CTBG 2/2019, del 20 de desembre de 2019.

12. Resolució GAIP 93/2017, del 21 de març.

13. Sobre aquesta qüestió, vegeu Joan RIDAO, «La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014. Reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix», *Indret*, núm. 4 (2015), p. 20 i seg.

3. LA INCORPORACIÓ D'ENTITATS PRIVADES A L'ÀMBIT D'APLICACIÓ DE LA LLEI 19/2014

LA LTC té un àmbit d'aplicació força ampli que supera, fins i tot, el que preveu la LTE.¹⁴ Així, l'article 3 LTC enumera les institucions i entitats a les quals és aplicable la norma, entre les quals hi ha, en primer lloc, l'Administració de la Generalitat i els ens que integren l'Administració local a Catalunya (art. 3.1*a* LTC). En segon lloc, l'article 3.1*b* hi incorpora els organismes i els ens públics, les societats amb participació majoritària o vinculades, les fundacions del sector públic, les entitats de dret públic dependents de les administracions territorials catalanes o que hi estan vinculades, les entitats de dret públic que actuen amb independència funcional o amb una autonomia especial reconeguda per llei i que exerceixen funcions de regulació o supervisió externa sobre un determinat sector o activitat, les institucions de la Generalitat que recull el capítol v del títol II de l'Estatut d'autonomia de Catalunya —Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges, etc.—, les corporacions de dret públic pel que fa a l'exercici de les seves funcions públiques, els consorcis o altres formes associatives i els seus ens vinculats, i les societats mercantils en què participi de manera majoritària alguna d'aquestes administracions. Finalment, l'article 3.1*c* LTC inclou les universitats públiques catalanes i els seus ens vinculats o participats.

L'article 3.4 LTC hi incorpora també els partits polítics i les associacions i fundacions que hi estiguin vinculades —no previstes expressament en la LTE—, les organitzacions sindicals i empresarials, i les entitats privades beneficiàries d'ajudes i subvencions públiques quan concorren els requisits econòmics previstos en la norma. Tot i això, aquestes entitats de l'article 3.4 LTC estan subjectes únicament a les regles de la publicitat activa, però no són subjectes del dret d'accés a la informació.¹⁵

Doncs bé, dins d'aquest grup heterogeni d'administracions i entitats, també estan sotmeses a la LTC les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics o que perceben fons públics per a funcionar o per a dur a terme les seves activitats per qualsevol títol jurídic (art. 3.1*d* LTC), a l'anàlisi de les quals dediquem aquest article.

Com podem veure, la LTC no s'aplica només a les administracions públiques, sinó que també s'estén als subjectes privats que participen en l'exercici de funcions o activitats públiques o de transcendència o interès públic.¹⁶

L'extensió de la transparència a aquestes entitats privades no té com a propòsit conèixer les particularitats de la seva vida interna ni la informació rellevant sobre la seva activitat empresarial. És a dir, no vol instaurar un control ciutadà directe sobre les empreses que contracten amb l'Administració.

De fet, com veurem més endavant, les obligacions de transparència de les entitats privades previstes en l'article 3.1*d* LTC es concreten en el deure de subministrar a l'Adminis-

14. Resolució GAIP 51/2018, del 23 de març.

15. Resolució GAIP 779/2021, del 19 d'agost.

16. Dictamen GAIP 1/2020, del 26 de març.

tració la informació directament relacionada amb les activitats públiques que desenvolupen, i queden fora del focus de la transparència la resta de les activitats privades que puguin exercir. Així, la subjecció de les entitats privades a la LTC té un caràcter instrumental, ja que permet que els ciutadans puguin controlar i fiscalitzar eficaçment l'actuació de l'Administració, fins i tot en aquells casos en què les entitats privades exerceixen funcions o activitats de caràcter públic. Per tal que aquest control sigui efectiu, l'article 3.2 LTC permet que l'Administració pugui requerir a l'entitat privada amb què es relaciona el lliurament de la informació pública que tingui.

Amb el deure de subministrar informació, la LTC pretén atenuar els riscos que, per a l'efectivitat del dret d'accés, deriven de la participació de les entitats privades en el desenvolupament de tasques públiques. Es tracta d'evitar que la mera externalització d'activitats públiques comporti un sacrifici o un contingut menor de l'àmbit material del dret d'accés a la informació,¹⁷ i permetre el control ciutadà sobre les activitats públiques, tant si les exerceix directament l'Administració com si —i potser amb més raó encara— s'externalitzen i es contracten a un prestador privat.¹⁸

4. LA TRANSPARÈNCIA DE LES ENTITATS PRIVADES

4.1. L'EXERCICI DE FUNCIONS O ACTIVITATS PÚBLIQUES O DE TRANSCENDÈNCIA O INTERÈS PÚBLIC

L'article 3.1d LTC estén la transparència als subjectes privats que tenen una connexió directa amb l'Administració perquè d'una manera o altra exerceixen activitats que són pròpies d'aquesta, dins del que es coneix, genèricament, com el fenomen d'externalització d'activitats administratives. En concret, l'article 3.1d LTC, amb una formulació similar a la de l'article 4 LTE, estableix tres circumstàncies que donen lloc a la imposició d'obligacions de transparència als subjectes privats: l'exercici de funcions públiques o potestats administratives, la prestació de serveis públics i la percepció de fons públics per a funcionar o per a dur a terme les activitats per qualsevol títol jurídic.¹⁹

Les dues primeres circumstàncies —l'exercici de potestats administratives i la prestació de serveis públics— no plantegen problemes perquè la seva definició coincideix pràcticament amb la que preveu l'article 4 LTE. Pel que fa a la tercera de les circumstàncies previstes en l'article 3.1d LTC, la GAIP sosté que per *activitats directament relacionades amb la percepció de fons públics* cal entendre que es tracta de les activitats desenvolupades per les entitats privades afectades que justifiquen l'accés als fons públics percebuts i que se suposa

17. Resolució GAIP 316/2018, del 8 de novembre.

18. Resolució GAIP 575/2020, del 22 d'octubre.

19. Vegeu Silvia CARMONA GARIAS, «El alcance de las obligaciones de transparencia de las fundaciones privadas prestadoras de servicios sanitarios de titularidad pública en Cataluña», *Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, núm. 85 (2021), p. 19.

que aquests han de finançar,²⁰ referència que inclou, entre d'altres, les empreses contractades per l'Administració.²¹

Així, estan subjectes a la transparència en virtut de l'article 3.1*d* LTC les entitats privades que exerceixen funcions públiques o tenen potestats administratives, com, per exemple, una entitat privada que canalitza subvencions municipals cap als comerços de la ciutat;²² les entitats privades que presten serveis públics, com ara els col·legis privats concertats,²³ les empreses concessionàries del servei de transport públic interurbà de viatgers per carretera²⁴ o les del servei públic d'abastament d'aigua potable;²⁵ i, finalment, les que perceben fons públics per a funcionar o per a dur a terme les seves activitats per qualsevol títol jurídic, com és ara les empreses contractistes que s'encarreguen de la neteja d'edificis, locals i dependències públiques.²⁶

D'altra banda, l'article 3.1*e* LTC, a diferència de l'article 4 LTE i de les lleis autonòmiques en general, estén la transparència a les persones físiques o jurídiques que fan activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal, concepte que s'ha d'entendre referit als serveis d'interès econòmic general,²⁷ entre els quals s'inclouen, com especifica l'article 8.1*d* del Decret 8/2021,²⁸ les activitats que tenen per objecte el subministrament energètic i els serveis postals, de telecomunicacions o de transport.²⁹ A diferència de les activitats recollides en l'article 3.1*d* LTC, aquí no hi ha pròpiament una externalització de tasques públiques, ja que no estem davant d'activitats pròpies de l'Administració, sinó davant d'activitats privades que, per la seva vinculació amb els interessos generals, estan subjectes a una forta intervenció administrativa.³⁰ La casuística en l'aplicació de la transparència a aquestes entitats que presten serveis d'interès econòmic general és escassa, encara que la GAIP sí que ha tingut almenys una oportunitat de pronunciar-se amb relació a una sol·licitud d'informació que interessava l'accés a les revisions dels transformadors d'alta tensió.³¹

20. Resolució GAIP 362/2018, del 28 de novembre.

21. Resolució GAIP 575/2020, del 22 d'octubre.

22. Resolució GAIP 480/2022, del 9 de juny.

23. Resolucions GAIP 595/2019, del 10 d'octubre, i 94/2023, del 9 de febrer.

24. Resolució GAIP 64/2017, del 22 de febrer.

25. Resolució GAIP 131/2017, del 3 de maig.

26. Resolució GAIP 406/2017, del 19 de desembre, i Resolució GAIP del 28 de setembre de 2016, d'estimació parcial de la Reclamació 142/2016.

27. Vegeu Ramon CAMP I BATALLA, «Sobre l'aplicació de la Llei de transparència a l'Administració local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41 (2016), p. 247.

28. Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

29. Vegeu els articles 2.2 de la Llei 24/2013, del 26 de desembre, del sector elèctric; 2 de la Llei 43/2010, del 30 de desembre, del servei postal universal, dels drets dels usuaris i del mercat postal; 2.1 de la Llei 9/2014, del 9 de maig, general de telecomunicacions; o 47.2 de la Llei 38/2015, del 29 de setembre, del sector ferroviari. Pel que fa a la doctrina, vegeu José Carlos LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, Madrid, Civitas, 2009.

30. Joaquín TORNOS MAS, «Servicios públicos y remunicipalización», *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 76 (2016), p. 55.

31. Resolució GAIP 1129/2021, del 22 de desembre. En aquest cas, respecte de la informació que comentem —relativa a la revisió dels transformadors de mitjana potència—, que era una de les informacions

D'aquesta manera, amb relació a la LTE, l'article 3.1e LTC amplia l'àmbit subjectiu d'aplicació de la transparència perquè inclou expressament les entitats privades que presten serveis d'interès general o universal, que, com a tals, no estan incloses en l'article 4 LTE. Això no obstant, cal advertir que en l'àmbit estatal la manca de menció expressa en la LTE no impedeix que sobre aquestes entitats privades puguin recaure també obligacions de transparència, encara que, això sí, derivades d'altres pressupòsits, com ara la percepció de subvencions públiques, o fins i tot pel fet que algunes d'aquestes entitats privades que presten serveis d'interès econòmic general exerceixin també potestats administratives. És el cas, per exemple, de l'operador del sistema elèctric o del gestor tècnic de la xarxa de transport gasista. En tots dos casos, es tracta d'empreses privades —Red Eléctrica de España SA i Enagás SA— a les quals la llei atribueix l'exercici d'algunes funcions públiques, com es desprèn de l'article 34.2 de la Llei del sector elèctric³² en el cas de l'operador del sistema elèctric i de l'article 64.3 de la Llei del sector dels hidrocarburs³³ en relació amb el gestor tècnic de la xarxa de transport gasista.³⁴ Doncs bé, al marge de les circumstàncies previstes en els articles 3.1d i e LTC, els subjectes privats romanen aliens a la transparència. És a dir, les entitats privades que no gestionen activitats administratives externalitzades (art. 3.1d LTC) ni presten serveis d'interès general o universal (art. 3.1e LTC) no estan sotmeses a la LTC, malgrat que les activitats que desenvolupin puguin tenir potencialment alguna repercussió o rellevància pública. És el cas, per exemple, d'una associació privada de caràcter cultural,³⁵ un centre educatiu privat no concertat³⁶ o una empresa privada que gestiona l'abastament d'aigua potable en un municipi, en aquells casos —excepcionals— en què la gestió d'aquest proveïment no és la pròpia d'un servei públic, sinó el resultat d'una iniciativa empresarial privada.³⁷

indicades en la sol·licitud, la GAIP va ordenar retrotreure el procediment de sol·licitud d'informació perquè l'Ajuntament de Castellterçol —al qual s'havia dirigit el sol·licitant— es declarés incompetent i derivés la sol·licitud a l'Administració competent, previsiblement el departament de la Generalitat amb competències en matèria d'energia elèctrica.

32. Llei 24/2013, del 26 de desembre, del sector elèctric.

33. Llei 34/1998, del 7 d'octubre, del sector dels hidrocarburs.

34. Sobre l'atribució d'algunes funcions públiques a aquestes entitats privades, vegeu Lucía LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, «El control de los actos de autoridad del operador del sistema eléctrico», a Juan Miguel DE LA CUÉTARA i José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ (coord.), *Derecho administrativo y regulación económica: Liber amicorum Doctor Gaspar Ariño Ortiz*, Madrid, La Ley, 2011, esp. p. 1454 i seg.; Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, «Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de compañía regulada al servicio del mercado», *Revista de Administración Pública*, núm. 181 (2010), p. 137; Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, Madrid, INAP, 2003, p. 125; Tomás de la QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «Diez años de legislación energética en España», a José Luis GARCÍA DELGADO i Juan Carlos JIMÉNEZ JIMÉNEZ (coord.), *Energía: del monopolio al mercado: CNE, diez años en perspectiva*, Madrid, Civitas, 2006, p. 330; Juan Carlos HERNÁNDEZ PEÑA, *Regulación y competencia en el sector eléctrico: Evolución actual y perspectivas de futuro*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005, p. 130; Íñigo del GUAYO CASTIELLA, «El sistema gasista y su gestión técnica», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 32 (2001), p. 64, i Íñigo del GUAYO CASTIELLA, *Tratado de derecho del gas natural*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 553 i seg.

35. Resolució GAIP 743/2019, del 26 de novembre.

36. Resolució GAIP 807/2021, del 2 de setembre.

37. Resolucions GAIP 469/2022, del 3 de juny, i 651/2022, del 5 d'agost, en ambdós casos referides a

4.2. EL DEURE DE SUBMINISTRAR INFORMACIÓ

D'acord amb l'article 3.2 LTC, el compliment de les obligacions de transparència establertes per la LTC a les entitats privades l'ha de fer efectiu l'Administració responsable. Per això, sobre les entitats privades de l'article 3.1*d* LTC només recau el deure de subministrar informació a l'Administració a què es trobin vinculades, amb l'objectiu que aquesta Administració pugui complir les seves obligacions de transparència davant de la ciutadania. Així, les entitats privades no són, en realitat, subjectes passius del dret d'accés a la informació, cosa que determina que no estiguin obligades a tramitar les sol·licituds d'informació que, si escau, els dirigeixin els ciutadans.³⁸

La sol·licitud d'accés a la informació s'ha d'adreçar a l'Administració responsable, que és, en definitiva, la que es pretén controlar i a qui correspon tramitar i resoldre el procediment.³⁹ Encara que la LTC no ho defineix expressament, per *Administració responsable* hem d'entendre l'Administració que tingui atribuïda la titularitat o la competència sobre els serveis o la matèria de què es tracti, en el cas de les activitats previstes en l'article 3.1*d* LTC, o l'Administració que exerceixi les funcions de supervisió i control, en cas que es tracti de serveis d'interès econòmic general.⁴⁰

Per tant, els ciutadans no s'han d'adreçar directament a l'entitat privada que té la informació que se sol·licita, sinó a l'Administració responsable, que, si concedeix l'accés i no disposa de la informació, la requerirà a l'entitat privada.⁴¹ Aquesta informació que té l'entitat privada, sempre que estigui connectada amb alguna de les activitats previstes en l'article 3.1*d* LTC, és informació pública. Així ho estableix l'article 2*b* LTC en definir la informació pública com l'«elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei», entre els quals hi ha les entitats privades que aquí analitzem.

Cal esmentar que l'article 2*b* LTC, igual que l'article 13 LTE, no al·ludeix a la informació que posseeix l'Administració, sinó a la que «té en el seu poder». El matís és substancial, ja que *posseir* i *tenir en poder* no són sinònims. La possessió és una noció que fa referència a la disponibilitat material de la informació: es tracta, doncs, de la informació que es troba en mans de l'Administració. En canvi, *tenir en poder* de l'Administració té un àmbit més ampli: inclou la informació que, encara que no la posseeixi materialment, l'Administració té la potestat o el poder jurídic per a exigir que se li lliuri.

D'aquesta manera, cal entendre que la informació és en poder de l'Administració en aquells casos en què materialment es troba en mans dels subjectes privats de l'article 3.1*d* LTC —atès que l'Administració els en pot requerir el lliurament—. Així ho ha interpretat la

l'abastament d'aigua potable al municipi de Riells i Viabrea (Girona).

38. Resolucions GAIP 432/2022, del 26 de maig, i 621/2020, del 29 d'octubre.

39. Sobre aquesta qüestió, entre altres, vegeu la Resolució GAIP 919/2022, del 4 de novembre.

40. Resolució GAIP 1129/2021, del 22 de desembre.

41. Dictamen GAIP 4/2016, del 29 de juny.

GAIP en diverses resolucions en què afirma que la informació en poder de l'Administració és «un concepte més ampli que la possessió real, ja que inclou també la potencial, és a dir, la informació que l'Administració té el poder de tenir a les seves mans, o la capacitat jurídica de requerir-la a altres entitats obligades jurídicament a facilitar-la».⁴²

En l'àmbit estatal, l'article 13 LTE restringeix el concepte d'*informació pública* a la que hagi estat elaborada o adquirida «en l'exercici de les seves funcions», expressió que, en relació amb els subjectes privats, s'ha de considerar referida a les tasques públiques que desenvolupen. Aquest article 13 LTE s'ha de posar en connexió amb l'article 4 LTE, que estableix que els subjectes privats han de subministrar tota la informació necessària perquè l'Administració compleixi les obligacions de transparència. La referència a tota la informació necessària s'ha de considerar restringida a les dades o els coneixements directament relacionats amb la faceta pública que desenvolupen els subjectes privats, és a dir, a la informació que tenen en ocasió del servei públic que presten, l'exercici de la funció pública que exerceixen o, en general, la derivada de l'activitat contractada amb l'Administració. O, dit d'una altra manera, han de subministrar la informació pública que tinguin en poder seu.

A Catalunya, l'article 3.2 LTC també limita el deure de subministrar informació a les activitats directament relacionades amb l'exercici de funcions públiques, la gestió de serveis públics i la percepció de fons públics, incloses les activitats que romanguin dins de la supervisió i el control de l'Administració en el cas de serveis d'interès general o universal, als quals la LTE no fa referència, com ja hem comentat.

A més, l'article 3.2 LTC estableix que les entitats privades han d'informar l'Administració de les retribucions percebudes pels càrrecs directius si el volum de negoci de l'empresa vinculat a les activitats realitzades per compte de les administracions públiques supera el vint-i-cinc per cent del volum general de l'empresa.

Així doncs, la LTC no obliga les entitats privades a subministrar a l'Administració qualsevol mena d'informació, sinó només la que tracta de les activitats directament relacionades amb les tasques públiques que desenvolupen, així com amb les retribucions del personal directiu, sempre que es compleixi el requisit econòmic previst en l'article 3.2 LTC.

La resta de la informació que tinguin els subjectes privats, especialment la relativa a altres activitats que puguin desenvolupar en el mercat, té caràcter privat i, per tant, es troba fora de l'abast de la LTC.⁴³ Així, per exemple, no es pot accedir en virtut de la LTC als balanços, els comptes de resultats o altres instruments de comptabilitat interna d'una empresa privada que gestiona un servei públic.⁴⁴

Així doncs, la informació que l'Administració pot requerir als subjectes privats és molt diversa i varia en funció tant de les diferents sol·licituds d'informació que rebí dels ciutadans, com de les activitats públiques concretes que desenvolupen les entitats privades.

42. Resolucions GAIP 51/2018, del 23 de març; 93/2019, del 22 de febrer; 156/2018, del 20 de juny; 199/2018, del 26 de juliol; o 231/2018, del 22 d'agost, entre d'altres.

43. Resolució GAIP 362/2018, del 28 de novembre.

44. Resolució GAIP 267/2022, del 31 de març.

L'anàlisi de la casuística de la GAIP ens permet conèixer les diferents informacions que les entitats privades han subministrat a l'Administració en el marc del dret d'accés a la informació, com ara l'existència d'un pla d'igualtat a l'empresa que gestiona un servei públic externalitzat;⁴⁵ el pla de prevenció de riscos laborals de les empreses contractades per un ajuntament;⁴⁶ informació diversa sobre les condicions de prestació del servei externalitzat de recollida d'animals d'un ajuntament, com, per exemple, si l'empresa gestora disposa d'un servei de veterinari de vint-i-quatre hores o si té concertat aquest servei amb un centre veterinari extern;⁴⁷ el programa general d'activitats internes i externes d'una residència per a persones amb discapacitat intel·lectual;⁴⁸ la relació de vehicles adscrits al servei públic de transport regular de viatgers per carretera;⁴⁹ els protocols de talls del subministrament en el servei públic d'abastament d'aigua domiciliària;⁵⁰ el projecte lingüístic d'una escola concertada⁵¹ o un expedient sobre l'aplicació del protocol d'assetjament escolar;⁵² les comandes de pinso per a gossos i gats que ha fet un centre d'atenció a animals abandonats,⁵³ o la llengua que, per defecte, usen els monitors i les monitores quan es dirigeixen als usuaris als centres esportius municipals de gestió privada.⁵⁴

Com dèiem, juntament amb aquestes informacions referides a matèries directament relacionades amb les tasques públiques que exerceixen els subjectes privats, l'article 3.2 LTC imposa una obligació especial de transparència a les empreses privades en les quals el volum del negoci vinculat a activitats realitzades per compte de les administracions públiques catalanes supera el vint-i-cinc per cent del volum general de l'empresa, obligació que es concreta a facilitar les retribucions percebudes pels càrrecs directius. Si no s'assoleix aquest vint-i-cinc per cent, l'entitat privada no té l'obligació de subministrar aquesta informació i accedir-hi roman, per tant, fora de l'abast de la LTC.⁵⁵

LA LTC no defineix què s'ha d'entendre per càrrecs directius de les empreses privades que es relacionen amb l'Administració, si bé la GAIP ha considerat des d'un primer moment que la condició de càrrec directiu d'aquestes entitats s'ha de fixar tenint en compte, d'una banda, la realitat de l'organigrama concret de l'entitat privada afectada i, de l'altra, els criteris amb què la legislació vigent determina la condició de personal directiu del sector públic. Així, a l'efecte de la transparència, gaudeixen d'aquesta condició els càrrecs que tenen responsabilitats de gestió, avaluació i control de resultats, participen en la presa de decisions estratègiques, tenen capacitat de comprometre externament l'organització, dirigeixen equips de persones o depenen directament del màxim òrgan de govern de l'entitat.⁵⁶

45. Resolució GAIP 103/2019, del 28 de febrer.

46. Resolució GAIP 350/2023, del 10 de maig.

47. Resolució GAIP 5/2022, del 5 de gener.

48. Resolució GAIP 831/2021, del 10 de setembre.

49. Resolució GAIP 64/2017, del 22 de febrer.

50. Resolució GAIP 131/2017, del 3 de maig.

51. Resolució GAIP 595/2019, del 10 d'octubre.

52. Resolució GAIP 94/2023, del 9 de febrer.

53. Resolució GAIP 919/2022, del 4 de novembre.

54. Resolució GAIP 619/2022, del 22 de juliol.

55. Resolució GAIP 3/2017, del 10 de gener.

56. Resolució GAIP del 13 de juliol de 2016, d'estimació de la Reclamació 58/2016.

També ha suscitat alguns dubtes el sentit que cal donar al concepte de *retribució*. La GAIP ha considerat que la retribució s'ha d'interpretar en un sentit ampli, que no només comprèn els salaris, sinó que engloba tota mena de conceptes remunerats i de complements, inclosos els variables, tant dineraris com en espècie, que pot percebre una persona a canvi de la seva feina.⁵⁷

Tot i l'amplitud que es pugui donar al terme *retribució*, és qüestionable que inclogui compensacions econòmiques com ara dietes, indemnitzacions o assistències, que tenen finalitats i justificacions diferents.⁵⁸ Així, les dietes no tenen una finalitat estrictament retributiva, sinó la de compensar una despesa derivada de l'activitat laboral, com, per exemple, la de manutenció i allotjament en què el treballador incorre quan s'ha de desplaçar temporalment fora del seu centre o lloc de treball; les indemnitzacions tampoc no tenen una finalitat retributiva, sinó la de compensar un sacrifici o perjudici causat per raons laborals, com ara un cessament o un acomiadament;⁵⁹ i les assistències tenen la finalitat de retribuir una dedicació que no forma part de les responsabilitats laborals del lloc de treball retribuït, com seria, per exemple, assistir a una reunió.⁶⁰

De fet, l'article 11.1*b* LTC al·ludeix de manera separada a retribucions, indemnitzacions i dietes quan regula les obligacions de publicitat activa en l'àmbit de la gestió econòmica i pressupostària de l'Administració, cosa que fa pensar que, en efecte, estem davant de conceptes diferents. Aquesta diferència conceptual determina, segons el parer de la GAIP, que les entitats privades no estan obligades a subministrar la informació relativa a indemnitzacions i dietes, ja que l'article 3.2 LTC es refereix únicament a les retribucions.

No obstant això, al meu entendre, l'opacitat de les dietes i les indemnitzacions pot comportar un frau al dret d'accés a la informació si es remunera com a dieta o indemnització el que en realitat és retribució. Per això, excloure les dietes i les indemnitzacions del control ciutadà sembla, sens dubte, contrari a les finalitats de transparència que persegueix la LTC.

En definitiva, a Catalunya, quan l'activitat pública de les entitats privades té un abast significatiu, les obligacions de transparència no es limiten a matèries directament relacionades amb les tasques públiques, sinó que es projecten també a aspectes estructurals de l'empresa, com són les retribucions del personal directiu.⁶¹ Aquestes retribucions tenen, doncs, caràcter d'informació pública, cosa que determina que l'Administració pot requerir a les entitats privades que li lliurin aquesta informació amb la finalitat de satisfer el dret d'accés a la informació dels ciutadans.⁶²

57. Resolució GAIP del 26 d'octubre de 2016, d'estimació de la Reclamació 206/2016.

58. Resolució del CTBG 80/2016, del 30 de maig de 2016.

59. Resolució GAIP, del 14 de desembre de 2016, d'estimació parcial de les reclamacions acumulades 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329 i 330/2016.

60. Resolució GAIP, del 26 d'octubre de 2016, d'estimació de la Reclamació 206/2016.

61. Dictamen GAIP 1/2020, del 26 de març.

62. Resolució GAIP del 13 de juliol de 2016, d'estimació de la Reclamació 58/2016, parcialment anul·lada per la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (STSJC) del 25 de maig de 2020 (ECLI:ES:TSJCAT:2020:5609), i Resolució GAIP 351/2017, del 20 de novembre, confirmada per la STSJC del

4.3. LA (IN)EXISTÈNCIA DE LÍMITS TEMPORALS

L'article 2b LTC, igual que l'article 13 LTE, exigeix que la informació es trobi en poder de l'Administració, sense fer cap tipus de restricció o matisació relativa a la data d'adquisició o d'elaboració. Davant d'aquesta manca de concreció, sorgeix el dubte sobre si el dret d'accés permet conèixer informacions en poder de l'Administració elaborades o adquirides abans de la publicació de la LTC.⁶³

Amb caràcter general, tant la GAIP com altres autoritats de garantia de la transparència han considerat que en el marc del dret d'accés no hi ha límits temporals per a l'accés a la informació, de tal manera que es poden sol·licitar totes les dades o informacions que estiguin en poder de l'Administració amb independència de la data en què la informació concreta s'hagi elaborat o adquirit,⁶⁴ posició que ha confirmat el mateix Tribunal Suprem⁶⁵ en una sentència que va cassar la interpretació contrària efectuada per l'Audiència Nacional.⁶⁶

No obstant això, respecte dels subjectes purament privats, cal fer algunes matisacions amb relació a la manca de límits temporals.

És clar que la LTC no pot imposar obligacions retroactives als subjectes privats.⁶⁷ Però no es tracta únicament que el compliment del deure de subministrar informació només és exigible amb posterioritat a la LTC. Amb relació a les entitats privades, la data en què la informació es va produir adquireix una transcendència especial perquè aquestes entitats no estan sotmeses a la LTC per regla general i temps indefinit, sinó de manera circumstancial i temporal, derivada de la gestió del servei públic, la funció pública exercida o l'activitat contractada per l'Administració. Per això, només es pot considerar informació pública l'elaborada o adquirida durant el període en què l'entitat privada gestionava serveis públics, exercia potestats administratives o prestava determinats serveis a l'Administració.

El problema que es planteja és què passa quan se sol·licita una informació en poder d'una entitat privada referida a l'activitat pública que va exercir en un temps passat, encara que en el moment de la sol·licitud no estigui vinculada a l'Administració.

Sembla clar que si la informació és pública no ha de perdre aquest caràcter perquè en el moment de la sol·licitud l'entitat privada ja no estigui vinculada amb l'Administració. Una altra cosa serà que, un cop desaparegut el vincle amb l'Administració, l'entitat privada

27 de juliol de 2020 (ECLI:ES:TSJCAT:2020:8290).

63. Fora de Catalunya, algunes normes posteriors a la LTE, com l'Ordenança de transparència de la ciutat de Madrid, resolen aquesta problemàtica especificant que és irrellevant la data en què s'hagi adquirit o elaborat la informació. Així, l'article 19 de l'Ordenança esmentada estableix 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».

64. Resolucions GAIP 190/2019, del 4 d'abril; 396/2017, del 4 de desembre; 45/2017, del 8 de febrer. En l'àmbit estatal, vegeu la Resolució del CTBG 67/2016, del 20 de maig de 2016.

65. Sentència del Tribunal Suprem del 3 de març de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810).

66. Sentència de l'Audiència Nacional del 23 d'octubre de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:4186).

67. Resolucions GAIP 359/2018 i 362/2018, ambdues del 28 de novembre.

mantingui o no en poder seu la informació pública que se sol·licita. Una interpretació contrària —que limités el deure de subministrar informació al període que duri la vinculació amb l'Administració— suposaria un veritable obstacle al control ciutadà de l'actuació administrativa, atès que, en determinats supòsits, és precisament un cop finalitzada l'activitat o el servei prestat pel subjecte privat quan es pot obtenir una informació completa que permeti valorar, per exemple, la idoneïtat i l'oportunitat de la decisió d'externalitzar la tasca pública concreta. Així ho ha entès la GAIP, que sosté que el requeriment de la informació en un moment en què ja s'ha dissolt el vincle entre l'Administració i l'entitat privada és una circumstància formal de caràcter secundari que en cap cas no pot prevaler ni impedir o dificultar l'efectivitat de la garantia bàsica de la llei: la transparència i l'accés a la informació relativa a l'exercici de determinades activitats públiques per part d'entitats privades.⁶⁸

D'altra banda, però, tampoc no resulta raonable que el deure de subministrar informació s'estengui *sine die*, per la qual cosa potser el més adequat seria que les normes de transparència fixessin un determinat termini a partir de la finalització de les activitats públiques quan el subjecte privat estigui obligat per aquest deure especial de col·laboració amb l'Administració.

4.4. ASPECTES PROCEDIMENTALS

4.4.1. *La presentació de la sol·licitud davant de l'Administració responsable*

Com ja s'ha exposat, el sol·licitant de la informació ha de dirigir la sol·licitud a l'Administració responsable, que és l'obligada directament per la LTC, i no a les entitats privades, fins i tot en els casos en què resulti evident que és el particular qui té un accés més proper o immediat a la informació sol·licitada. Així ho estableixen tant l'article 17.1 LTE com el 3.2 LTC, encara que algunes normes autonòmiques sí que semblen permetre que els sol·licitants puguin presentar les sol·licituds d'informació directament als subjectes privats.⁶⁹

La identificació de l'Administració responsable no comporta gaires dificultats quan la relació amb l'entitat privada es materialitza per via contractual. Però el cert és que hi ha determinats supòsits, especialment en relació amb les entitats col·laboradores en l'exercici de funcions públiques, en què no hi ha una relació contractual entre el subjecte privat i l'Administració. De fet, pel que fa a aquestes entitats col·laboradores, la tendència normativa és la substitució del tradicional model concessional pel d'autoritzacions, i fins i tot per a simples

68. Resolució GAIP del 14 de desembre de 2016, d'estimació parcial de les reclamacions acumulades 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329 i 330/2016.

69. Per exemple, l'article 7.1 de la Llei 8/2015, del 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragón, o l'article 5.3 de la Llei 4/2016, del 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

comunicacions prèvies, cosa que pot dificultar la identificació de l'Administració a la qual s'ha de presentar la sol·licitud d'informació.⁷⁰

Si el sol·licitant de la informació no aconsegueix identificar correctament l'Administració responsable i es dirigeix a una Administració diferent, la receptora de la sol·licitud haurà de derivar-la a la competent i informar el sol·licitant d'aquesta circumstància.⁷¹ D'altra banda, si l'Administració receptora desconeix l'òrgan competent per a donar resposta a la sol·licitud d'informació, procedirà la seva inadmissió.

Una solució possible per a evitar el desconcert del sol·licitant en la recerca de l'Administració responsable seria que la LTC obligués l'Administració a crear un llistat públic i actualitzat que, en funció dels diferents departaments, recollís totes les entitats privades amb què es relaciona, com ja estableix l'article 5.1c de la Llei estatal 27/2006, del 18 de juliol, amb relació a la informació ambiental.

4.4.2. *El requeriment de l'Administració a l'entitat privada*

En l'àmbit estatal, l'article 4 LTE estableix que els subjectes privats han de subministrar la informació després del requeriment de l'Administració o entitat a què es trobin vinculats; aquest requeriment, encara que la LTE no ho diu expressament, suspèn el termini d'un mes que té l'Administració per a resoldre la sol·licitud d'informació.⁷²

L'article 3.2 LTC no fa referència al requeriment previ, fet del qual podria deduir-se que les entitats privades han de remetre *motu proprio* la informació a l'Administració responsable,⁷³ però, a la pràctica, l'Administració, quan no té la informació sol·licitada, sí que la requereix a l'entitat privada.

LA LTE no estableix cap termini concret perquè el subjecte privat compleixi aquest requeriment de l'Administració. Sí que ho fan, en canvi, algunes lleis autonòmiques, que fixen terminis que van dels deu⁷⁴ als quinze dies.⁷⁵

A Catalunya, l'article 8.2 del Decret 8/2021 determina que el títol jurídic que estableixi l'exercici de funcions públiques o potestats administratives, la prestació de serveis públics, la percepció de fons públics o la prestació de serveis d'interès general o universal, ha d'indicar, entre altres qüestions, el termini perquè la persona física o jurídica subministri la informació

70. Severiano FERNÁNDEZ RAMOS i José María PÉREZ MONGUIÓ, *El derecho de acceso a la información pública en España*, Cizur Menor, Aranzadi, 2020 p. 149.

71. Article 30.1 LTC. Sobre aquesta qüestió, vegeu la Resolució GAIP 152/2023, del 16 de febrer.

72. Severiano FERNÁNDEZ RAMOS i José María PÉREZ MONGUIÓ, *El derecho de acceso a la información pública en España*, p. 454.

73. Agustí CERRILLO i MARTÍNEZ, «La transparència pública», a Agustí CERRILLO i MARTÍNEZ i Juli PONCE i SOLÉ (coord.), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya*, p. 109.

74. Article 4.1 de la Llei 1/2014, del 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia; article 6.1 de la Llei 1/2018, del 21 de març, de transparència de l'activitat pública de Cantàbria.

75. Article 4 de la Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i accés a la informació pública de Canàries.

a l'Administració. En cas que el títol jurídic no determini un termini concret, o sí que l'estableixi però l'entitat privada no el compleixi, l'article 8.3 d'aquesta mateixa norma estableix que la informació s'haurà de facilitar en el termini de deu dies hàbils des de la recepció del requeriment de l'Administració.

Aquest requeriment constitueix un acte administratiu executiu i, per tant, té caràcter obligatori per al subjecte privat.⁷⁶ És a dir, el subjecte privat ha de subministrar, en tot cas, la informació a l'Administració. Una altra cosa és, com veurem, que l'entitat privada acompanyi el subministrament d'informació amb les al·legacions que consideri convenientes, i fins i tot que, posteriorment, si el procediment es resol en contra de les seves pretensions, pugui impugnar la resolució de l'Administració, o bé davant la GAIP, o bé davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

4.4.3. *El tràmit d'audiència*

Com hem avançat, correspon a l'Administració tramitar i resoldre les sol·licituds d'informació que li dirigeixin els ciutadans. Encara que els subjectes privats no tinguin capacitat de decisió sobre la sol·licitud d'informació, sí que resulta raonable que tinguin la possibilitat de manifestar el seu parer sobre l'accés a una informació que tenen en el seu poder i el coneixement públic de la qual pot afectar els seus interessos.

L'article 31.1 LTC concedeix als tercers que puguin resultar afectats per la informació que se sol·licita, un termini de deu dies perquè puguin fer les al·legacions que considerin oportunes. Tot i que la LTC no ho reconeix expressament, les entitats privades poden perfectament tenir la condició de tercers als efectes de l'article 31 LTC.⁷⁷

D'aquest precepte es dedueix que els subjectes privats no tenen la condició de tercers de manera automàtica, pel sol fet d'estar obligats a subministrar la informació, sinó només en aquells supòsits en què la informació sol·licitada, quan afecti negativament els seus drets i interessos, pugui vulnerar algun dels límits del dret d'accés. És a dir, un cop rebuda la sol·licitud d'informació, l'Administració ha de fer una valoració inicial en què determini si, en vista de la petició concreta, cal concedir el tràmit d'audiència als subjectes privats.⁷⁸ Serà procedent en aquells supòsits en què la informació sol·licitada tingui la potencialitat d'afectar els drets i els interessos del subjecte privat i les al·legacions que pugui presentar puguin ser determinants del sentit de la resolució que dicti l'Administració. Al costat d'aquesta possibilitat, hi ha supòsits en què no és necessari el tràmit,⁷⁹ entre els quals destaca quan la informació sol·licitada sigui objecte de publicitat activa, ja que en aquest cas o bé no concorre cap límit, o bé el legislador ja ha decidit que preval l'accés.⁸⁰

76. Dictamen GAIP 4/2016, del 29 de juny.

77. Dictamen GAIP 4/2016, del 29 de juny.

78. Dictamen GAIP 1/2016, de l'11 de maig.

79. Sobre els diferents supòsits que, degudament justificats, en poden justificar l'omissió, és especialment interessant el Dictamen GAIP 1/2016, de l'11 de maig.

80. Resolució GAIP 93/2017, del 21 de març.

El tràmit d'audiència permet que, amb caràcter previ al fet que l'Administració resolgui sobre la sol·licitud d'accés, les entitats privades puguin fer les al·legacions que considerin oportunes, basades, per exemple, a posar de manifest dades concretes i específiques que continguin la informació que puguin ser determinants de l'aplicació d'un límit o de la seva ponderació.⁸¹ Es tracta d'un tràmit d'una rellevància especial i de caràcter essencial, com reconeixen els consells de transparència en diverses resolucions.⁸² La Sentència del Tribunal Suprem del 8 de març de 2021 confirma aquesta interpretació en sostenir que l'audiència dels interessats que estableix l'article 19.3 LTE —precepte similar al 31.1 LTC— és un tràmit essencial la manca de pràctica del qual per part de l'òrgan administratiu que resol sobre l'accés suposa una irregularitat invalidant.⁸³

Les al·legacions de les entitats privades estan generalment dirigides a fonamentar que una part de la informació sol·licitada o bé tota no s'hagi de subministrar pel fet que perjudica injustament els seus drets i interessos. Això sí, no n'hi ha prou amb la invocació genèrica dels danys que els pot comportar revelar la informació que se'ls demana, sinó que necessàriament han d'acreditar aquests perjudicis.⁸⁴ En concret, el tràmit d'al·legacions permet que les entitats privades acreditin l'existència de causes d'inadmissió⁸⁵ o la concurrència d'alguns dels límits al dret d'accés, generalment en defensa dels interessos econòmics i comercials.⁸⁶

A més d'aquestes al·legacions, comunes a qualsevol subjecte obligat per la LTC, les entitats privades poden singularment argumentar dos motius addicionals: en primer lloc, que l'entitat del sector públic que formula el requeriment no és competent, ja que no es troba el subjecte privat que hi està vinculat i, en segon lloc, que la informació requerida no està directament vinculada a les tasques públiques que exerceix, és a dir, no es tracta d'informació pública.

En vista de les al·legacions presentades, l'Administració decideix si escau o no l'accés a la informació demanada. Els arguments al·legats per les entitats privades han de ser tinguts en compte per l'Administració, però no constitueixen un dret de vet en el sentit que la seva disconformitat impedeixi que s'atorgui l'accés a la informació sol·licitada.⁸⁷

En resum, les entitats privades han de tenir la possibilitat de pronunciar-se sobre l'accés a la informació que tenen en poder seu, però amb la seva oposició, rebuig o manca de consentiment no n'hi ha prou per a denegar la sol·licitud d'informació.

Això no obstant, cal tenir present que si bé l'oposició del subjecte privat a la divulgació de la informació no condiciona l'estimació de la sol·licitud per part de l'Administració, sí que té, si més no, la virtualitat de suspendre l'accés a la informació en els termes que preveu

81. Resolució GAIP del 7 de juliol de 2016, d'estimació de la Reclamació 32/2016.

82. Resolució del Consell de Transparència d'Aragón 10/2021, del 15 de març, o Resolució de la Comissió de Transparència de Castella i Lleó 42/2021, del 26 de març, entre d'altres.

83. Sentència del Tribunal Suprem del 8 de març de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:890).

84. Resolucions GAIP 35/2018, del 2 de març, o 17/2017, del 23 de gener, entre d'altres.

85. Article 29 LTC.

86. Article 21.1f LTC, en connexió amb l'article 69.6 del Decret 8/2021, del 9 de febrer.

87. Resolució GAIP 852/2022, del 13 d'octubre.

l'article 34.3 LTC. Aquest precepte garanteix que si el procediment d'accés conclou amb l'estimació de la sol·licitud en contra de les pretensions del subjecte privat, l'accés a la informació només tindrà lloc quan hagi transcorregut el termini per a interposar-hi un recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat amb una petició de mesures cautelars de suspensió o si s'ha resolt aquest incident amb el manteniment de l'executivitat de l'acte administratiu.

5. REFLEXIÓ FINAL

En aquest treball hem estudiat les obligacions de transparència que la LTC imposa a les entitats privades que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics o que perceben fons públics per a funcionar o per a dur a terme les seves activitats.

Com a reflexió final, observem que la LTC cerca un punt d'equilibri entre les necessitats de transparència pròpies de l'exercici d'activitats públiques o de la percepció de fons públics, i el respecte envers certs àmbits de confidencialitat que són típics de les entitats privades que actuen en el mercat.

Aquesta preocupació es veu reflectida en la mateixa configuració de les obligacions de transparència a què es troben subjectes aquestes entitats. Així, d'una banda, la sol·licitud d'accés a la informació no s'ha d'adreçar a l'entitat privada, sinó a l'Administració responsable, que és, en definitiva, la que es pretén controlar i a qui correspon tramitar i resoldre el procediment. D'altra banda, el deure de subministrar informació que recau sobre l'entitat privada es limita, amb caràcter general, a la informació directament relacionada amb l'activitat pública exercida o amb els fons públics percebuts. A més, les entitats privades tenen l'oportunitat de demostrar que el subministrament de la informació sol·licitada és lesiu per als seus interessos privats i poden invocar i acreditar la concurrència d'algun dels límits al dret d'accés a la informació. Aquesta defensa dels seus drets i interessos, si escau, es pot fer valer davant la GAIP o davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

6. BIBLIOGRAFIA

- BENTHAM, Jeremy. «Farming defended». A: QUINN, Michael (ed.). *Writings on the poor laws*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael. *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*. Madrid: INAP, 2003.
- CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael. «Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de compañía regulada al servicio del mercado». *Revista de Administración Pública*, núm. 181 (2010).
- CAMP I BATALLA, Ramon. «Sobre l'aplicació de la Llei de transparència a l'Administració local». *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41 (2016).

- CARMONA GARIAS, Silvia. «El alcance de las obligaciones de transparencia de las fundaciones privadas prestadoras de servicios sanitarios de titularidad pública en Cataluña». *Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, núm. 85 (2021).
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «La transparència pública». A: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; PONCE I SOLÉ, Juli (coord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: Comentaris sobre la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: UOC, 2015.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho de acceso a la información pública en España*. Cizur Menor: Aranzadi, 2020.
- GUAYO CASTIELLA, Íñigo del. «El sistema gasista y su gestión técnica». *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 32 (2001).
- GUAYO CASTIELLA, Íñigo del. *Tratado de derecho del gas natural*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- HERNÁNDEZ PEÑA, Juan Carlos. *Regulación y competencia en el sector eléctrico: Evolución actual y perspectivas de futuro*. Cizur Menor: Aranzadi, 2005.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *Servicios de interés económico general*. Madrid: Civitas, 2009.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía. «El control de los actos de autoridad del operador del sistema eléctrico». A: CUÉTARA, Juan Miguel de la; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (coord.). *Derecho administrativo y regulación económica: Liber amicorum Doctor Gaspar Ariño Ortiz*. Madrid: La Ley, 2011.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás de la. «Diez años de legislación energética en España». A: GARCÍA DELGADO, José Luis; JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Juan Carlos (coord.). *Energía: del monopolio al mercado: CNE, diez años en perspectiva*. Madrid: Civitas, 2006.
- RIDAO, Joan. «La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014. Reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix». *Indret*, núm. 4 (2015).
- TORNOS MAS, Joaquín. «Servicios públicos y remunicipalización». *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 76 (2016).
- VELASCO RICO, Clara Isabel. «El dret d'accés a la informació pública: reconeixement, límits i procediment d'exercici». A: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; PONCE I SOLÉ, Juli (coord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: Comentaris sobre la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: UOC, 2015.