



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Criterio interpretativo 3/2019

Fecha: Madrid, al día de la firma

Asunto: PUBLICIDAD ACTIVA (2). AMBITO SUBJETIVO.

SUMARIO

Criterio interpretativo 3/2019	1
i. ANTECEDENTES	4
II. MARCO NORMATIVO	5
III. CONSIDERACIONES	5
III.1 AMBITO SUBJETIVO	6
III.1.1 Precisiones previas.....	6
III.1.2 Sujetos incluidos	8
A) Consideración general	8
A.a) Enumeración	8
A.b) Sujetos públicos y privados	11
A.c) Carácter cerrado	13
A.d) Interpretación	13
A.d.a) Grupos o categorías	13
• Entidades del art. 2.1 de la Ley	15
• Entidades de los arts. 3 y 4	17
A.d.b) Otras enumeraciones.....	18





B) Sujetos mencionados en el art. 2 de la LTAIBG	21
B.a) Entidades consideradas Administraciones Públicas	21
B.a.a) Administración General del Estado, Administración Autonómica y Administración Local.	22
B.a.b) Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como Mutuas colaboradoras en la gestión de ésta.....	23
B.a.c) Organismos Autónomos, Agencias, las Entidades Públicas Empresariales y organismos supervisores o reguladores.	25
• Organismos Autónomos y EPE	27
• Agencias públicas	29
• Entidades independientes con funciones de regulación o supervisión de carácter externo.....	32
B.a.d) Entidades de Derecho Público vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas.....	35
• Entidades de regulación especial	37
• Consorcios con personalidad jurídica propia	38
B.b) Corporaciones de Derecho Público.	40
B.c) Órganos constitucionales e instituciones análogas	42
B.d) Sociedades mercantiles públicas	46
B.e) Fundaciones del sector público	50
B.f) Asociaciones constituidas por Administraciones y entidades públicas y órganos de cooperación interadministrativa..	53
• Asociaciones constituidas por las AAPP	54
• Órganos de cooperación interadministrativa	56
C) Sujetos mencionados en el artículo 3	58
C.a) Partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales	58
C.b) Entidades privadas receptoras de ayudas o subvenciones públicas.....	63
D) Sujetos mencionados en el art. 77.1 de la LOPDGGD.	69
• Órganos jurisdiccionales	71
• Grupos Parlamentarios y Grupos Políticos	72
E) Sujetos mencionados en el art. 4	73
IV. CONCLUSIONES	74





IV. 1 DE CARÁCTER GENERAL	74
IV.2 SUJETOS COMPRENDIDOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA	75
IV.2.1 Enumerados en el art. 2 de la Ley.	75
A) Entidades consideradas Administraciones Públicas.....	75
A.a) Administraciones Territoriales	76
A.b) Entidades del sector público institucional.....	76
• Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social junto con Mutuas colaboradoras... 76	
• Organismos públicos vinculados o dependientes de las tres AATT	77
III. Organismos Autónomos y EPE	78
Los Organismos Autónomos y las EPE	78
• Entidades públicas vinculadas o dependientes de las tres AATT	80
B) Otras entidades	81
• Corporaciones de Derecho Público.	81
• Banco de España y órganos constitucionales e instituciones autonómicas análogas.....	81
• Sociedades mercantiles públicas.....	83
• Fundaciones del sector público.....	84
• Asociaciones de AAPP y órganos de cooperación interterritorial	84
IV.2.2 Enumerados en el art. 3.....	86
• Partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales.....	86
• Entidades privadas receptoras de ayudas o subvenciones públicas por encima de los umbrales económicos fijados.	87
IV.2.3 Enumerados en el art. 77, núm. 1, de la LOPDGD.....	88
IV.2.4 Enumerados en el art. 4 de la LTAIBG.	89

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), en su art. 38.2.a) atribuye a la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) la función de *“adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley”*.





Del mismo modo, el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su artículo 8.2 b) como funciones del Presidente la adopción de criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la LTAIBG.

En virtud de ambas normas, esta Presidencia ha adoptado el presente CRITERIO UNIFORME DE INTERPRETACIÓN de las normas de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que regulan las obligaciones de publicidad activa.

I. ANTECEDENTES

Como es sabido, la LTAIBG establece, por primera vez, en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, un conjunto articulado de medidas destinadas a garantizar la transparencia de la actividad de nuestras instituciones y Administraciones Públicas (en adelante AAPP). Estas medidas se desenvuelven en dos direcciones: por un lado, establecen una serie de obligaciones positivas para los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, consistentes en publicar de forma proactiva determinados datos o informaciones relativos a su organización y la actividad que desempeñan; por otro, desarrollan el derecho de la ciudadanía a acceder a la información obrante en los archivos y registros de las organizaciones públicas, establecido en el art. 105 de la Constitución Española (en adelante CE), y garantizan que dichos sujetos habrán de responder y tramitar las solicitudes de acceso de los ciudadanos y ciudadanas de forma adecuada y con las garantías oportunas.

El primer grupo de medidas es denominado en la Ley "*publicidad activa*" y está regulado principalmente en el Capítulo II, así denominado, del Título I, "*Transparencia de la actividad pública*"; el segundo es denominado "*derecho de acceso a la información pública*" y aparece regulado en el Capítulo III, también así denominado, del mismo Título.

Si bien desde el momento de entrada en vigor de la LTAIBG hasta la actualidad el derecho de acceso a la información pública ha sido estudiado, interpretado y comentado por numerosos especialistas en derecho constitucional y derecho administrativo y ha sido objeto de pronunciamientos de nuestros Tribunales de Justicia y de varios criterios de interpretación uniforme de este Consejo, la publicidad activa, tal vez por su novedad -la LTAIBG es una de las primeras normas legales que contiene una regulación de la materia, tanto en el ámbito nacional como internacional- y su conexión esencial con las tecnologías de la información, ha recibido una menor atención y ha sido objeto de un número menor de análisis jurídicos. Ello no obstante -y tal vez por esta causa-, la publicidad activa es una materia que, después de cinco años de plena aplicación en el ámbito del Estado y de cuatro en los ámbitos autonómico y local, plantea dudas jurídicas y de interpretación tanto en cuanto al contenido de las obligaciones que establece como en cuanto a su propia organización y ámbito subjetivo y a su aplicación a personas y entidades privadas.





En este sentido, por parte de este CTBG, se ha considerado oportuno formular un criterio de interpretación uniforme sobre publicidad activa que pueda contribuir a resolver dichas dudas y ofrezca a los intérpretes y aplicadores de la LTAIBG y a los ciudadanos y ciudadanas en general un conjunto de pautas y razonamientos destinados a aclarar y a facilitar la aplicación de la norma y el conocimiento de su contenido. Todo ello, como es obvio, sin perjuicio de la opinión y el superior criterio de los órganos judiciales encargados de resolver los litigios que pudieran plantearse en torno a la publicidad activa y las obligaciones de los organismos públicos en la materia, de acuerdo con la condición de titulares exclusivos de la potestad jurisdiccional que les otorga el art. 117, núm. 3, de la CE.

El hecho de que este criterio, a diferencia de los aprobados con anterioridad por este Consejo, se aplique a una materia completa y de gran extensión y complejidad normativa, ha aconsejado al mismo fraccionarlo en cuatro partes -la primera dedicada al concepto de publicidad activa; la segunda, al ámbito subjetivo de aplicación de la misma; la tercera, a los órganos competentes para su aplicación y la cuarta, al contenido de las obligaciones en la materia- para facilitar al máximo su comprensión y manejo.

Así, el presente documento -rotulado como criterio de interpretación uniforme CI 3/2019 "PUBLICIDAD ACTIVA (2) AMBITO SUBJETIVO- recoge la segunda parte del criterio total de este Consejo.

II. MARCO NORMATIVO

La LTAIBG dedica un capítulo completo a la publicidad activa: el Capítulo II del Título I, "*Transparencia de la Actividad Pública*", rotulado expresamente "*Publicidad Activa*".

El capítulo consta de siete artículos: "*Principios generales*" (art. 5); "*Información institucional, organizativa y de planificación*" (art. 6); "*Información de relevancia jurídica*" (art. 7); "*Información económica, presupuestaria y estadística*" (art. 8); "*Control*" (art. 9); "*Portal de la Transparencia*" (art. 10), y "*Principios técnicos*" (art. 11).

Adicionalmente son de aplicación a la publicidad activa, por remisión expresa de las normas del Capítulo II del Título I, los arts. 2, "*Ámbito subjetivo de aplicación*"; 3, "*Otros sujetos obligados*"; 14, "*Límites al derecho de acceso*" y 15, "*Protección de datos personales*", de la Ley, y, por conexión, los arts. 21, "*Unidades de información*"; 33, "*Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*"; 34, "*Fines*" y 38, "*Funciones*", la disposición adicional 3ª, "*Corporaciones de Derecho Público*", y la disposición final 8ª, "*Título competencial*" de aquélla.

III. CONSIDERACIONES





El objeto del presente criterio uniforme de interpretación es el ámbito subjetivo de aplicación de las normas de publicidad activa de la LTAIBG.

De acuerdo con el Preámbulo de ésta¹, las obligaciones de publicidad activa *“han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, los órganos del Poder Legislativo y Judicial en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, así como otros órganos constitucionales y estatutarios. Asimismo, la Ley se aplicará a determinadas entidades que, por su especial relevancia pública, o por su condición de perceptores de fondos públicos, vendrán obligados a reforzar la transparencia de su actividad”*.

Siguiendo este propósito, el ámbito subjetivo de la Ley -y, por ende, el de la obligación de publicidad activa- es ciertamente extenso. Como se dice más adelante, y sin contar con las entidades privadas subvencionadas ni las personas físicas adjudicatarias, concesionarias o facultadas para ejercer potestades administrativas, puede superar la cifra de 45.000 sujetos y comprende entidades, organizaciones y personas de diferente naturaleza y régimen jurídico.

Por ello, su tratamiento en la LTAIBG reviste un grado importante de complejidad técnica y puede plantear diferentes cuestiones y dudas interpretativas tanto a la ciudadanía como a los intérpretes y aplicadores de la norma.

El deseo de aclararlas y el objetivo de facilitar al máximo su aplicación constituyen el motivo que ha aconsejado a este CTBG formular los criterios interpretativos que se recogen en este documento, máxime cuando, además, la precisión de los sujetos legalmente obligados en materia de publicidad activa es el antecedente o presupuesto necesario para el conocimiento e interpretación de muchos de los contenidos normativos analizados en las otras secciones o partes del criterio interpretativo total.

III.1 AMBITO SUBJETIVO

III.1.1 Precisiones previas

La LTAIBG, como fuente de la obligación de publicidad activa, determina los sujetos llamados a su cumplimiento. Ahora bien, no lo hace de forma directa, mediante una enumeración expresa de los mismos, sino de forma indirecta, estableciendo, por un lado, una relación de los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación del Título que dedica a regular la transparencia

¹ Apto. II, pfo. 1º.





de la actividad pública -que comprende, como se ha visto, las normas relativas a la publicidad activa pero también las relativas al derecho de acceso a la información pública- y señalando, por otro, en cada uno de los artículos que dedica a establecer los contenidos o ítems informativos que deben ser objeto de publicidad activa, cuáles de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título I están obligados a publicar esos ítems.

Hasta la modificación operada por la disposición final 9ª de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante LOPDGDD)², la LTAIBG enumeraba en dos artículos, el 2 y 3, los distintos sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación de su Título I, y señalaba en los arts. 5, núm. 1, 6, 7 y 8 los ítems o contenidos informativos que debían publicarse de manera proactiva, especificando en cada uno de ellos qué sujetos entre los referidos en los arts. 2 y 3 estaban obligados a acometer dicha publicación.

Así, el núm. 1 del art. 5, "*Principios generales*" -que establece una obligación genérica de publicar toda la información relevante para garantizar la transparencia de la actividad-, señala como obligados a los "*sujetos enumerados en el artículo 2.1*"; el núm. 1 del art. 6, "*Información institucional, organizativa y de planificación*" -que fija las obligaciones de publicidad activa en esta materia-, señala como titulares a "*los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título -el I de la Ley-*"; el art. 7, "*Información de relevancia jurídica*" -que establece las obligaciones de publicidad propias de este área-, señala en el encabezamiento como sujetos a "*las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias*", y el art. 8, "*Información económica, presupuestaria y estadística*" -dirigido a enumerar las obligaciones de publicación proactiva pertenecientes a este ámbito informativo-, establece como sujetos de las mismas a "*los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título*" -núm. 1- y a los "*sujetos mencionados en el artículo 3*" -núm. 2-.

De este modo, para averiguar si una determinada institución o un determinado organismo o entidad pública estaba obligada o no a publicar de forma proactiva un determinado dato o contenido informativo, era necesario realizar una operación interpretativa que implicaba: 1º.- Acudir al artículo en que aparecía éste, seleccionándolo en función de la materia o la naturaleza de la información a qué hacía referencia, y comprobar qué sujetos de los arts. 2 y 3 estaban obligados a publicarlo, y 2º.- Consultar dichos preceptos y ver si la institución, organismo o entidad

² La LOPDGDD ha introducido un nuevo art. 6 bis en la LTAIBG, incorporando una obligación específica de publicidad activa -la publicación de los inventarios de tratamiento de datos personales- para "*los sujetos enumerados en el artículo 77.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales*". Esta remisión al art. 77, núm. 1, de la indicada Ley Orgánica supone, como se verá más adelante, la inclusión de dos nuevos grupos de sujetos obligados -los órganos jurisdiccionales y los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas, así como los grupos políticos de las Corporaciones Locales- bien que con eficacia exclusivamente restringida a la obligación prevista en el nuevo art. 6 bis.





involucrada estaba o no incluida en la enumeración de sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo del Título I de la Ley.

Tras la publicación de la LOPDGDD y la consiguiente introducción del nuevo art. 6 bis en la LTAIBG, la identificación de los sujetos titulares de las obligaciones de publicidad activa ha adquirido una complicación adicional: la aparición de una nueva lista de sujetos titulares de obligaciones de publicidad activa que no figura en la LTAIBG sino en una norma ajena. Efectivamente, de acuerdo con el art. 6 bis de la Ley, cuando el ítem o contenido a publicar es el inventario de actividades de tratamiento de datos de carácter personal, para averiguar si una institución, organismo o entidad está o no comprendida en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I de aquella, no basta solo con acudir a los arts. 2 y 3 de la Ley: hay que consultar también el art. 77, núm. 1, de la LOPDGDD.

Cabe preguntarse por qué los redactores de la Ley han empleado una construcción tan compleja para identificar los sujetos obligados en materia de publicidad activa, pudiendo optar por formular una enumeración de éstos o de mencionarlos directamente en los arts. 5.1, 6, 7 y 8, como se hace en el art. 6 bis.

La explicación puede basarse en el deseo de evitar enumeraciones redundantes y de eludir la elaboración de dos listas de sujetos, la de los sujetos obligados en materia de publicidad activa y la de los sujetos obligados en materia de acceso a la información, toda vez que, como se ha visto, el Título I de la LTAIBG contiene las obligaciones de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación en uno y otro ámbito de actuación.

En cualquier caso, y con independencia del juicio que, desde el punto de vista técnico, pueda merecer la configuración sistemática de la LTAIBG, que no corresponde emitir a este CTBG, lo importante a tener en cuenta a los efectos propios de este criterio interpretativo es que la Ley no contiene una enumeración de sujetos obligados en materia de publicidad activa sino una lista de sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de sus normas de transparencia.

III.1.2 Sujetos incluidos

A) Consideración general

A.a) Enumeración

Como acaba de decirse, la LTAIBG dedica expresamente los arts. 2, "*Ámbito subjetivo*", y 3, "*Otros sujetos obligados*", a enumerar los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación de sus normas en materia de transparencia de la actividad pública. Ambos disponen literalmente lo siguiente:





Artículo 2. *Ámbito subjetivo de aplicación.*

1. *Las disposiciones de este título se aplicarán a:*

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.*
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.*
- c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.*
- d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.*
- e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.*
- f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.*
- g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.*
- h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.*
- i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.*

2. *A los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior*

Artículo 3. *Otros sujetos obligados.*

Las disposiciones del Capítulo II de este Título serán también aplicables a:

- a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.*
- b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.*





No obstante, hay que tener en cuenta que, si bien los arts. 2 y 3 de la LTAIBG contienen una mención completa de los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación de su Título I, no mencionan la totalidad de los sujetos sometidos a obligaciones de publicidad activa. De acuerdo con lo dispuesto en el nuevo art. 6 bis de la Ley, existe un tercer grupo de sujetos, los mencionados en el núm. 1 del art. 77 de la LOPDGD, vinculados al cumplimiento de obligaciones de publicidad activa³. Al menos de la señalada expresamente en aquél: la de publicar los inventarios de actividades de tratamiento de datos de carácter personal.

Artículo 77. Régimen aplicable a determinadas categorías de responsables o encargados del tratamiento.

1. El régimen establecido en este artículo será de aplicación a los tratamientos de los que sean responsables o encargados:

- a) Los órganos constitucionales o con relevancia constitucional y las instituciones de las comunidades autónomas análogas a los mismos.
- b) Los órganos jurisdiccionales.
- c) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración Local.
- d) Los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas.
- e) Las autoridades administrativas independientes.
- f) El Banco de España.
- g) Las corporaciones de Derecho público cuando las finalidades del tratamiento se relacionen con el ejercicio de potestades de derecho público.
- h) Las fundaciones del sector público.
- i) Las Universidades Públicas.
- j) Los consorcios.
- k) Los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas, así como los grupos políticos de las Corporaciones Locales (...).

Finalmente, y para concluir el presente epígrafe, hay que referirse también al último artículo del Capítulo I del Título I de la LTAIBG, el 4, que establece literalmente:

³ Artículo 6 bis, "Registro de actividades de tratamiento": "Los sujetos enumerados en el artículo 77.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, publicarán su inventario de actividades de tratamiento en aplicación del artículo 31 de la citada Ley Orgánica".





Artículo 4. Obligación de suministrar información.

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

Como se ha visto que sucedía con los sujetos del art. 77.1 de la LOPDGDD, estos sujetos -las personas físicas y las personas jurídicas distintas de las señaladas en los arts. 2 y 3 de la LTAIBG que presten servicios públicos, ejerzan potestades administrativas o resulten adjudicatarias de contratos del sector público- no figuran en la relación legal de sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG pero están vinculados por una obligación -suministrar al organismo o entidad concedente del servicio, titular de la potestad o adjudicadora del contrato la información relativa a la gestión del servicio, la potestad ejercida o la prestación contratada que aquél necesite para cumplir con sus obligaciones de publicidad activa- que, con carácter auxiliar o instrumental, se conecta al cumplimiento de éstas.

Así, las citadas personas físicas y jurídicas del art. 4 han de ser consideradas, cuando menos formalmente, sujetos colaboradores de los sujetos comprendidos en el ámbito del Título I de la Ley, razón por la cual, probablemente, los redactores de la LTAIBG han considerado oportuno incorporar una referencia a ellos en el Capítulo dedicado a precisar dicho ámbito.

A.b) Sujetos públicos y privados

Examinando la enumeración de sujetos incluidos en el ámbito del Título I de la LTAIBG que contienen sus arts. 2, núm. 1, 3 y 4 y los aptdos. b) y k) del art. 77, núm. 1. de la LOPDGDD, el principal rasgo característico que salta a la vista es que incorpora no solo entidades públicas sino también entidades privadas.

En este sentido se halla en consonancia con los objetivos y principios marcados en el Preámbulo de la LTAIBG, al menos en materia de publicidad activa -ver más atrás-.

En principio, y a partir de la simple lectura de los arts. 2.1, 3 y 4 de la LTAIBG y del art. 77.1, aptdos. b) y k), de la LOPDGDD, podría decirse -sin dejar de advertir las diferencias que caracterizan en este punto a la doctrina especializada⁴ y aceptando el criterio de clasificación que parece más seguro, el

⁴ Los criterios de diferenciación entre personas jurídicas o entidades públicas y personas jurídicas privadas distan de estar claros en la teoría y la práctica españolas. Los criterios unívocos, basados en la composición -las personas públicas están compuestas por Administraciones, organismos o entidades públicas; las privadas, por sujetos privados-; la creación -las personas públicas son creadas por normas; las privadas por acuerdos o actos constitutivos-; el interés perseguido -las personas públicas están al servicio del interés general; las privadas al servicio de intereses particulares-





de su composición- que el primero y el último de estos preceptos se refieren a entidades públicas mientras que el segundo y el tercero se refieren a entidades privadas. De hecho, centrándonos en los dos principales artículos de la lista -el 2, núm. 1, y el 3 de la LTAIBG-, la interpretación comúnmente aplicada hasta ahora por sus comentaristas y aplicadores -incluido este CTBG- es, precisamente, que el primero está referido a las entidades públicas sujetas a la Ley y el segundo a las privadas.

No obstante, y sin discutir esta interpretación, hay que destacar que, en un examen más detenido de ambos preceptos, se advierten entre las entidades mencionadas en el art. 2.1 dos concretos grupos de sujetos que podrían ser considerados de carácter privado al estar compuestos exclusivamente por personas físicas o entidades de esta naturaleza⁵: las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales colaboradoras con la Seguridad Social (en adelante MATEP), mencionadas en el segundo inciso del aptdo. b) del art. 2.1, y las Corporaciones de Derecho Público, mencionadas en el aptdo. e) del mismo.

Probablemente, la inclusión de estas entidades en el art. 2.1 de la LTAIBG, junto con las de naturaleza inequívocamente pública, esté justificada en el hecho de que, pese a ser agrupaciones de personas privadas, presentan tanto en lo que afecta a su organización y régimen jurídico como en lo referente a las funciones que desarrollan, diversas características de derecho público. Entre otras, su vinculación a la gestión de un servicio o la ordenación de un sector; la falta de ánimo de lucro; su capacidad de ejercer potestades administrativas; su sujeción a normas de derecho público en lo referente a su organización y funcionamiento y su configuración como poderes adjudicadores por la vigente legislación en materia de contratos del sector público⁶ -ver los apartados correspondientes a cada uno de ellas en estas "Consideraciones"-.

Hay que tener en cuenta, además, que, más allá de consideraciones teóricas o de índole formal, la diferenciación sistemática de los sujetos del Título I de la Ley en dos artículos separados tiene una consecuencia directa en el ámbito de las obligaciones de transparencia: los sujetos del art. 2 de la LTAIBG son destinatarios tanto de las normas de publicidad activa de ésta como de las relativas al

o el sector económico a que pertenecen -las personas públicas pertenecen al sector público de la contabilidad nacional; las privadas al sector privado-, han sido superados por la realidad, que ha generalizado la regulación legal de la constitución, organización y funcionamiento de las personas privadas -leyes de asociaciones, de fundaciones, de sociedades, de colegios profesionales, etc...- y registra la presencia tanto de personas públicas encuadradas en el sector privado -sociedades mercantiles- como de personas privadas puestas al servicio de intereses generales - fundaciones, organizaciones no gubernamentales-. Cierta doctrina, incluso, propugna la existencia de un *tertium genus* de personas jurídicas: las de naturaleza mixta público-privada como las corporaciones de derecho público o los partidos políticos.

⁵ Es cierto que las entidades de los aptdos. f) -Sociedades mercantiles públicas- y g) -Fundaciones del sector público estatal- del art. 2.1 pueden estar también formadas por personas o entidades privadas pero nunca exclusivamente -ver los correspondientes apartados de este epígrafe-.

⁶ Ver el art. 3, núms. 3, aptdo. c), y 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.





derecho de acceso a la información mientras que los sujetos del art. 3 solo son destinatarios de las primeras -así resulta claramente del encabezado de este último: "Las disposiciones del Capítulo II de este Título serán también aplicables a ...". A juicio de este CTBG, es evidente que el fundamento de esta diferenciación no es otro que la naturaleza jurídica de las entidades incluidas en uno u otro artículo: las entidades públicas y las entidades privadas con mayores elementos de derecho público en su régimen organizativo o de funcionamiento -las MATEP y las Corporaciones de Derecho Público- están incluidas en el art. 2, núm. 1, de la Ley; las entidades privadas sujetas en la totalidad o en la mayor parte de su funcionamiento a normas de derecho privado están incluidas en el 3.

De esta manera, no parece haber inconveniente -al menos a efectos prácticos- en aceptar el criterio general de considerar personas públicas a las mencionadas en el art. 2 de la Ley -y en el 77 de la LOPDGDD- y personas privadas únicamente a las mencionadas en el 3 -y en el 4-, esto es: por un lado, los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales y las entidades subvencionadas por encima de los umbrales económicos establecidos en la Ley, y, por otro, las personas físicas o jurídicas encargadas de la gestión de un servicio público, el ejercicio de potestades administrativas o adjudicatarias de un contrato del sector público.

A.c) Carácter cerrado

Junto a la inclusión tanto de personas de naturaleza pública como de personas de naturaleza privada, la enumeración de sujetos del Título I de la LTAIBG que contienen los arts. 2, 3 y 4 de ésta y 77.1 b) y k) de la LOPDGDD presenta, en lo que aquí interesa, una segunda característica general, que es su carácter cerrado.

Esta característica parece evidente si se considera que ninguno de los cuatro artículos citados incluye una cláusula general o de carácter residual ni reenvía a otras normas para completar sus contenidos. De esta forma hay que entender que la enumeración que contienen tiene carácter taxativo y constituye un *numerus clausus*, una lista cerrada, que comprende la totalidad de los sujetos a que resultan de aplicación las normas de transparencia de la Ley.

La consecuencia jurídica fundamental del carácter cerrado de la relación de sujetos de la LTAIBG es que la incorporación a la misma de nuevos sujetos o la eliminación de alguno de los actuales solamente es posible a través de una norma con rango de ley, que modifique expresamente el texto de aquélla, como se ha visto que ha sucedido con la LOPDGDD a la hora de agregar a los sujetos de los aptdos. b) y k) de su art. 77.

A.d) Interpretación

A.d.a) Grupos o categorías





Además de las señaladas, la lista de sujetos del Título I de la LTAIBG presenta una última característica definitoria: salvo en el primer inciso del aptdo. f) del art. 2, núm. 1 -que se refiere directamente a la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como al Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo Económico y Social-, no señala expresamente sujetos individuales sino grupos o categorías generales.

Esta particular solución -que es consecuencia directa de la amplitud del ámbito subjetivo de la Ley⁷, fruto, a su vez, de la voluntad expresada en su Preámbulo de reforzar la transparencia⁸- implica necesariamente que, para la identificación de las entidades o personas incluidas en cada grupo o categoría y la determinación de su naturaleza jurídica y del régimen organizativo o de

⁷ De acuerdo con los datos del "Inventario de Entes del Sector Público" de la Intervención General de la Administración del Estado -<http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/BasesDatos/invente/Paginas/inicio.aspx> -el número de organismos y entidades públicas supera actualmente las 18.000. Por su parte, y aunque se carece de datos consolidados, el número de entidades sujetas a obligaciones de publicidad activa y no registradas en el Inventario -corporaciones de derecho público, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales y entidades subvencionadas por encima de los umbrales señalados en la Ley- supera ampliamente la cifra de 45.000. Basta tener en cuenta que el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior -https://sede.mir.gob.es/nfrontal/webpartido_politico.html- tiene inscritos actualmente más de 4.600 partidos políticos y que el Registro Nacional de Asociaciones del mismo Departamento ministerial -<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/asociaciones>-, tiene dadas de alta a fecha de hoy a 39.957 asociaciones. Si bien es evidente que no todas las asociaciones están subvencionadas por los importes legalmente exigidos, es un hecho que buena parte de las mismas son organizaciones no gubernamentales, con más de un 71 por 100 de financiación pública en sus recursos totales, y que la cifra de asociaciones inscritas a nivel estatal debería incrementarse con las inscritas únicamente a nivel autonómico y local. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que, además de las asociaciones, entre las entidades privadas mencionadas en el art. 3.2 de la Ley hay que contar las empresas, de las que, según el Directorio Central de Empresas del Instituto Nacional de Estadística -http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736160707&menu=ultiDatos&idp=1254735576550-, existían 3,4 millones en España en 2017. Es obvio que no todas ellas están subvencionadas por encima de los umbrales fijados en la Ley pero sí puede estarlo un número considerable de ellas.

⁸ Apto. III, pfos. 1º y 2º: "El título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. El ámbito subjetivo de aplicación de este título, recogido en su capítulo I, es muy amplio e incluye a todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas. En relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, la Ley se aplica también a las Corporaciones de Derecho Público, a la Casa de Su Majestad el Rey, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, así como al Banco de España, Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas. También se aplica a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades mencionadas sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las que se ha hecho referencia. Asimismo, se aplicará a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y a todas las entidades privadas que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas. Por último, las personas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas también están obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquélla de las obligaciones de esta Ley. Esta obligación es igualmente aplicable a los adjudicatarios de contratos del sector público".





funcionamiento que les es aplicable, deba acudir a normas ajenas a la LTAIBG que no contiene en este punto ni un glosario de definiciones ni más claves o elementos interpretativos que los reflejados en los distintos apartados de los artículos que dedica a establecer su ámbito de aplicación.

- **Entidades del art. 2.1 de la Ley**

En primer lugar, y en lo que se refiere a las entidades del art. 2, núm. 1, de la Ley, hay que acudir a la normativa reguladora del régimen jurídico y la organización y funcionamiento de los distintos organismos, instituciones o sujetos mencionados. Se trata de una normativa extensa y heterogénea, que integra no solo normas de tipo orgánico u organizativo sino también normas de naturaleza contable y presupuestaria, de carácter patrimonial o relativas a la contratación.

Concretamente, y comenzando por las entidades consideradas Administraciones Públicas (en adelante AAPP) –las mencionadas en los aptdos. a) a d) del art. 2.1, a excepción hecha de las MATEP, que, pese a estar incluidas en el aptdo. b), son entidades privadas y no pueden considerarse propiamente tales⁹-, hay que tener en cuenta, primeramente, que, de acuerdo con el sistema constitucional de distribución competencias entre el Estado y las CCAA, la competencia legislativa sobre las AAPP es de titularidad compartida¹⁰, correspondiendo al primero la aprobación de las bases de su régimen jurídico y a las segundas el desarrollo y ejecución de las mismas. A fecha de hoy, las bases están contenidas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), ya citada -norma de carácter básico¹¹ y, consecuentemente, aplicable tanto a la

⁹ Ver art. 2, "Ámbito Subjetivo", de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. "1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) El sector público institucional. 2. El sector público institucional se integra por: a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley. 3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2".

¹⁰ Artículo 149, núm. 1, de la Constitución: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas".

¹¹ Ver la disposición final 14ª, "Título competencial", de la Ley: "1. Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.ª, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14.ª, relativo a la Hacienda Pública general".





AGE, como a las Administraciones Autonómicas y a las Entidades Locales (en adelante EELL)-, que ha sustituido a la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), hoy derogada¹² pero vigente a la fecha de entrada en vigor del Título I de la LTAIBG¹³. Igualmente, en lo que hace al régimen local, están incorporadas a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), también de carácter básico y aplicable a todas las Administraciones.

En este sentido, para determinar los organismos y entidades incluidos en las distintas categorías de AAPP del art. 2.1 de la LTAIBG, hay que acudir, primero, a las normas de carácter básico de la LRJSP, y la LBRL y, en segundo lugar, a las disposiciones que regulan específicamente cada una de las Administraciones, tanto de carácter general como particular. En el caso de la AGE, las normas generales se encuentran hoy en la propia LRJSP -que no solo establece las bases del régimen jurídico general de las AAPP sino que también dedica el Título I y gran parte del II a regular la AGE y su sector público institucional- y, antes que en ella, en la Ley 6/1997, de 26 de noviembre, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, hoy derogada¹⁴ pero vigente a la fecha de entrada en vigor de la LTAIBG.

En el caso de las CCAA y las EELL, las disposiciones de carácter general se encuentran en los distintos Estatutos de Autonomía y en la normativa propia de aquéllas que ha desarrollado las bases establecidas en la LRJSP y la LBRL para los respectivos ámbitos competenciales. Por su parte, tanto en el ámbito estatal como en los ámbitos autonómico y local, las disposiciones de carácter particular se hallan en las normas de creación de los distintos órganos y entes que constituyen las AAPP y en los correspondientes estatutos, reglamentos, ordenanzas y normas de régimen interno.

Por lo que hace a las entidades públicas no consideradas AAPP por la Ley -aptdos. e) a i) del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG y aptdos. b) y k) del art. 77, núm. 1, de la LOPDGD-, es necesario acudir, primeramente, a las normas de aplicación general que las regulan¹⁵ y, después, a la normativa

¹² Disposición derogatoria única, "Derogación normativa", núm. 2, letra a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹³ 10 de diciembre de 2014, con un período de *vacatio* de un año, hasta el 10 de diciembre de 2015, para las CCAA y las Entidades Locales que precisaran realizar adaptaciones a las obligaciones contenidas en la Ley. Ver disposición final 9ª, "Entrada en vigor", de la Ley: "La entrada en vigor de esta ley se producirá de acuerdo con las siguientes reglas: – Las disposiciones previstas en el título II entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». – El título preliminar, el título I y el título III entrarán en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». – Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley".

¹⁴ Disposición derogatoria única, "Derogación normativa", núm. 2, letra a), de la LRJSP

¹⁵ Ver, p. ej. y sin ánimo de ser exhaustivos, el Código Civil; la Ley 2/1974, de 13 de febrero, reguladora de los Colegios Profesionales; la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; la LBRL; la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado; el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación; la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, la Ley 33/2003, de 3 de





específica que determina el régimen y la naturaleza jurídica de cada una de ellas, tanto en el ámbito del Estado como en el autonómico y local y tanto con carácter general como con carácter particular.

Así, en el ámbito del Estado y al nivel más general, hay que acudir, a tenor de la entidad, organismo o institución de que se trate, a las normas constitucionales, las disposiciones parlamentarias y las leyes orgánicas y ordinarias que regulan la organización y funcionamiento de los distintos órganos constitucionales y de relevancia constitucional, del Banco de España, de los órganos del Poder Judicial y de los grupos parlamentarios y políticos; a las normas de creación de las distintas Sociedades Mercantiles estatales y Fundaciones del sector público estatal, así como a las normas reguladoras y de creación de los Colegios Profesionales de ámbito nacional, de los Consejos Generales de Colegios, la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores de España y la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España. A un mayor nivel de detalle y caso de ser necesario, hay que acudir a los acuerdos y actos constitutivos, los estatutos y los reglamentos y disposiciones de régimen interno de los distintos organismos, instituciones y entidades.

Por su parte, en los ámbitos autonómico y local, hay que acudir, a nivel general y según la entidad de que se trate, a los Estatutos de Autonomía, los Reglamentos de las Asambleas Parlamentarias autonómicas y las normas reguladoras de las distintas instituciones estatutarias de las CCAA; a las normas reguladoras y de creación de las Sociedades y Fundaciones públicas y a las normas reguladoras y de creación de los Colegios Profesionales de ámbito territorial y de las Cámaras de la Propiedad, las Cofradías de Pescadores y las Comunidades de Regantes territoriales, así como, a mayor detalle y caso de ser necesario, a los acuerdos constitutivos, los estatutos y los reglamentos y disposiciones de régimen interno de las distintas entidades, tal y como se ha visto que sucedía con el Estado.

- **Entidades de los arts. 3 y 4**

En segundo lugar, y en lo referente a las personas privadas mencionadas en los aptdos. a) y b) del art. 3 y en el art. 4 de la LTAIBG, a la hora de interpretar adecuadamente el texto de la Ley y determinar si un determinado sujeto está o no incluido en ellos, hay que acudir primeramente a la legislación de aplicación general, esto es, para el caso de los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones profesionales, a los arts. 6 y 7 de la Constitución (en adelante CE), la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante LOLS), la Ley Orgánica 1/2002, del

noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 julio; la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, y los arts. 81 a 83, 121 a 127 y 140 y sigs. de la LRJSP.





Derecho de Asociación (en adelante LODA), ya citada, y la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante LOPP); para el caso de las entidades privadas subvencionadas por encima de los umbrales establecidos en la Ley, el Código Civil, la LODA, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) y el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, ya citado (en adelante TRLSC), y, para el caso, de las personas titulares de potestades públicas, concesionarias de servicios públicos o adjudicatarias de contratos públicos, en todo caso, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Acto seguido, debe acudir a la legislación particular, de ámbito autonómico, local o, en su caso, estatal, y, en caso de ser necesario, a los acuerdos fundacionales, los estatutos y los reglamentos de los partidos y organizaciones profesionales y a las resoluciones de concesión de las subvenciones y los servicios públicos o al expediente del contrato de que se trate.

A.d.b) Otras enumeraciones.

Para cerrar este apartado, y pasar al análisis pormenorizado de los sujetos comprendidos en el ámbito del Título I de la LTAIBG, hay que referirse a una última cuestión relacionada con la determinación o individualización de las entidades mencionadas en los distintos apartados del art. 2, núm. 1, de aquélla.

Como se ha dicho, para llevar a cabo esta operación, es necesario acudir a las normas reguladoras de la organización y el régimen jurídico aplicable a tales entidades y, en ocasiones, a las complementarias o conectadas con éstas. Pues bien: en varias de estas disposiciones, tanto antiguas -LRJPAC- como actuales -LRJSP, LCSP-, figuran listas cerradas, similares a la del art. 2.1 de la LTAIBG, pero su contenido no coincide plenamente con el de éste: en ocasiones, por exceso; en ocasiones, por defecto¹⁶. Así, p. ej., en el art. 2.1 de la LTAIBG aparecen mencionadas las

¹⁶ De hecho, como puede comprobarse a simple vista, la mayor coincidencia de la relación de entidades públicas del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG con otra lista similar se produce con la de entidades pertenecientes al sector público del art. 3, "Ambito subjetivo", núm. 1, del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, hoy derogado por la LCSP pero vigente al momento de entrada en vigor de la Ley: "1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades: a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local. b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social. c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad. d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por 100. e) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de





Sociedades mercantiles en cuyo capital social participen mayoritariamente cualquiera de las entidades mencionadas en los restantes apartados del precepto -aptdo. g)-, las Fundaciones del sector público -aptdo. h)- y las Asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstas igualmente en aquél, incluidos los órganos de cooperación previstos en el art. 5 de la antigua LRJPAC -vigente, como se ha visto, a la fecha de publicación de la Ley- y hoy en los arts. 145 y sigs. de la LRJSP -aptdo. i)-, que no aparecen mencionados en la relación de sujetos pertenecientes al sector público que contiene el art. 3 de la LRJSP. Así también en el aptdo f) del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG figuran los órganos constitucionales, los órganos de relevancia constitucional y las instituciones autonómicas análogas, así como el Banco de España, que tampoco aparecen en la relación de sujetos del sector público del citado art. 3 de la LRJSP -aunque sí en las disposiciones adicionales 22ª y 19ª de ésta como, respectivamente, organismos de regulación especial en lo referente a su actuación administrativa y como Banco Central sujeto directamente al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo y al Reglamento (UE) n° 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, además de a su regulación específica.

Por su parte, y en sentido inverso, la LRJSP se refiere a los consorcios -que regula, con carácter básico para todas las AAPP, en el Capítulo VI, “De los Consorcios”, del Título II, “Organización y Funcionamiento del Sector Público Institucional”-, que no figuran en el art. 2, núm. 1, de la LTAIBG. Y el art. 3, “Ámbito subjetivo”, de la LCSP contiene en el núm. 1, también con carácter básico, una segunda relación de sujetos pertenecientes al sector público que menciona a los consorcios dotados de personalidad jurídica -aptdo. d)- y a los fondos sin personalidad jurídica -aptdo. h)-, que no recoge ningún apartado del art. 2.1 de la LTAIBG.

Esta falta de concordancia de unas listas y otras -especialmente en aquellos casos en que se detectan entidades públicas que no figuran en la relación de la LTAIBG-, unida a la característica de lista cerrada de ésta -ver precedente apartado de este epígrafe- y a la pretensión de la Ley de someter a las normas de transparencia a todas las Administraciones, organismos e instituciones públicas, puede plantear dudas sobre la integridad del ámbito subjetivo de aplicación de las normas de transparencia y la posible existencia de lagunas. Máxime cuando, como sucede en la práctica, las leyes que incorporan las entidades no previstas en la LTAIBG, esto es, la LRJSP y la LCSP, son de fecha posterior -2015 y 2017- a la de ésta -2013-.

régimen local. f) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades. g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia. i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores”.





No obstante, a juicio de este CTBG, se trata de dudas más aparentes que reales, teniendo en cuenta que:

1º.- La relación de entidades del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG no es ni pretende ser una relación exhaustiva de entidades públicas. Se trata, como se ha repetido varias veces, de una relación de las entidades públicas comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG. En este sentido, ni incide en modo alguno ni se contraponen con las enumeraciones o relaciones de entidades que contienen las leyes generales de carácter orgánico u organizativo, de naturaleza presupuestaria o contable o relativas a la contratación pública. Así, resulta perfectamente concebible que existan entidades públicas, incluidas en las listas de sujetos a los que son de aplicación dichas leyes generales, que, por decisión de los redactores de la LTAIBG y sin perjuicio de los propósitos de alcance general de la Ley, no estén comprendidas en el ámbito de aplicación de aquélla y, en consecuencia, no estén sometidas a normas u obligaciones de transparencia –p. ej. los fondos sin personalidad jurídica de ámbito estatal del art. 84, núm. 1, letra f), de la LRJSP¹⁷.-

2º.- Igualmente, pero en sentido contrario, la circunstancia de que una y otras listas tengan distintos ámbitos materiales, implica que el contenido del art. 2.1 de la LTAIBG no interfiere en modo con el de aquellos artículos de las normas orgánicas u organizativas cronológicamente anteriores a su entrada en vigor. Así, la incorporación al ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG de entidades no pertenecientes formalmente al sector público o al grupo de entidades vinculadas o dependientes de las AAPP -los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y las instituciones autonómicas análogas o las Conferencias Sectoriales y otras entidades de cooperación interadministrativa- no supone ninguna modificación sustantiva de su naturaleza jurídica o de dichas normas orgánicas u organizativas.

3º.- Por otra parte, la mayor parte de las discrepancias observadas carecen de efectos prácticos reales o pueden ser solventadas por vía interpretativa. Así, p. ej. el hecho de que los fondos sin personalidad jurídica de ámbito estatal no estén incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG no tiene porque incidir negativamente en la transparencia de su actividad puesto que, en la medida en que deben ser creados por Ley y estar expresamente vinculados a la AGE¹⁸, la información relativa a los mismos deberá ser publicada en régimen de publicidad activa por el órgano, entidad u organismo de adscripción, que, así mismo, deberá suministrar la información pública que se le solicite por derecho de acceso. Así también, en el caso de los consorcios, su exclusión del ámbito de aplicación de la LTAIBG, puede solventarse interpretando adecuadamente el aptdo. d) del art. 2.1, referido a las entidades vinculadas o dependientes de las AATT, ya que, de acuerdo con el art. 118,

¹⁷ Según datos del *Inventario de Entes del Sector Público* (citado), existen, a fecha de hoy, 27 Fondos sin personalidad jurídica de ámbito estatal, desde el ASF Fund S.C.A., SICAV-SIF, entidad no residente en España, hasta el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa, F.C.P.J. (FONPYME).

¹⁸ Art. 137, núm. 1, de la LRJSP.





núm. 1 de la LRJSP los consorcios son "entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común", lo cual implica necesariamente que se trata de entidades públicas, con personalidad jurídica propia y vinculada a las Administraciones que lo primueven -ver apartado B.a.d de este epígrafe-.

B) Sujetos mencionados en el art. 2 de la LTAIBG

B.a) Entidades consideradas Administraciones Públicas

El núm. 2 del art. 2 de la LTAIBG dispone expresamente: "A los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior". De este modo, la Ley establece una división sistemática entre los 10 sujetos mencionados en el núm. 1 de su art. 2: por una parte, los sujetos de los aptdos. a) a d), considerados "Administraciones Públicas" (en adelante AAPP), y, por otra, los sujetos de los aptdos. e) a i), que no tienen tal consideración.

Esta división, como señala el primer inciso del artículo transcrito, lo es "a los efectos de lo previsto en este Título", el I de la Ley, dedicado, como se ha visto, a la regulación de la transparencia de la actividad pública en sus dos vertientes de publicidad activa -Capítulo II- y ejercicio del derecho de acceso a la información pública -Capítulo III-. Es decir: no tiene otro efecto jurídico que el que le asignan las normas del Título I de la Ley.

Así, y tal y como acaba de verse que sucede con las discrepancias existentes entre las entidades públicas mencionadas en los distintos apartados del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG y las mencionadas en las listas de sujetos pertenecientes al sector público de la LRJSP y la LCSP¹⁹, la falta de coincidencia entre los sujetos considerados "Administraciones Públicas" por ésta y los que tienen tal consideración en las diferentes normas de nuestro ordenamiento jurídico que, en diferentes contextos y con diferente alcance, han utilizado el mismo concepto²⁰, no debe plantear especiales dudas o dificultades interpretativas. La relación de órganos, entidades y organismos considerados AAPP es variable en función de la norma, de su ámbito material (organizativo, contable, contractual, etc...) y territorial, y de los efectos jurídicos que anuda a tal consideración. Por ello, el propio texto del art. 2, núm. 2, de la Ley se cuida de aclarar que su recurso a la consideración de AAPP es solo a sus propios y particulares efectos.

¹⁹ Ver apartado anterior.

²⁰ Desde los arts. 97, 103, 105 y 106 de la CE, hasta las actuales Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), y LRJSP, pasando por la antigua LRJPAC y las vigentes LGP y LCSP, y por la normativa propia de las CCAA y las Entidades Locales (en adelante EELL).





Estos efectos no son únicamente formales sino también sustantivos: de acuerdo con la LTAIBG, las entidades consideradas AAPP están obligadas a publicar proactivamente más datos o informaciones sobre su actividad que el resto de las entidades del art. 2, núm. 1, que no tienen tal consideración, y que los sujetos mencionados en los arts. 3 y 4 y 77, núm. 1, de la LOPDGDD. Así se desprende de lo dispuesto en los arts. 6, 7 y 8 de la Ley en relación con el art. 2.2: los sujetos considerados AAPP deben publicar una serie de ítems y contenidos informativos respecto de los planes y programas de objetivos que aprueben (art. 6, núm. 2), respecto de su actividad de relevancia jurídica (art. 7) y respecto de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real (art. 8), que los sujetos que no tienen esa consideración no están obligados a publicar²¹.

B.a.a) Administración General del Estado, Administración Autónoma y Administración Local.

El primer apartado del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a las organizaciones públicas que estructuran los tres niveles de organización territorial del Estado, esto es, la AGE; las Administraciones de las 17 Comunidades y las dos Ciudades Autónomas -Ceuta y Melilla- que integran el territorio nacional y constituyen en conjunto la llamada Administración Autónoma, y las más de 15.000 entidades²² de diferente ámbito y naturaleza²³ -las EELL- que componen la denominada Administración Local.

La principal característica común a todas estas organizaciones -y la que probablemente ha movido a los redactores de la LTAIBG a agruparlas en un mismo apartado- es la territorialidad, esto es, el hecho de que el factor que delimita la competencia y capacidad de actuación de cada una de ellas es su demarcación o ámbito territorial. Así, la AGE ejerce sus competencias en todo el territorio nacional; las Administraciones de las CCAA ejercen sus competencias en el territorio de cada una de ellas y las EELL lo hacen en el término o ámbito territorial que específicamente les corresponde.

Esta característica territorial determina que tanto la AGE como las Administraciones autonómicas y las EELL sean comúnmente denominadas "*Administraciones Territoriales*" (en adelante AATT) por la doctrina especializada.

Ello no obstante, la denominación más frecuentemente empleada en nuestro derecho y nuestra doctrina jurisprudencial y científica para referirse a las AATT es la de "Administraciones Públicas" en sentido lato, prescindiendo por razones prácticas -y también por tratarse de un uso consolidado en el tiempo-, del sentido técnico-jurídico preciso del término, que ya hemos visto que comprende también a los organismos y entidades públicas vinculadas y dependientes de la AGE, la

²¹ Ver siguiente epígrafe III.3

²² A fecha de hoy, 15.631 según datos del INVENTE.

²³ Municipios, Provincias, Comarcas, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades y Entidades Territoriales de Ámbito Inferior al Municipal (EATIM). Ver arts. 11, 31, 42, 43, 44 y 4.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.





Administración autonómica y la Administración Local o, dicho de otro modo, pertenecientes al sector público institucional -ver apartado anterior-.

De acuerdo con el art. 3, “Principios generales”, núm. 1, de la LRJSP --que ya se ha dicho que es la norma que incorpora actualmente la normativa básica del régimen jurídico de las Administraciones- “*las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho*”. Se trata, pues, de las principales estructuras organizativas del Estado, de naturaleza inequívocamente pública y destinadas a desarrollar, cumplir y ejecutar las funciones generales de aquél. Se sitúan en el organigrama del Estado directamente bajo la dirección del Poder Ejecutivo, es decir, del Gobierno de la Nación, los Consejos de Gobierno autonómicos y los órganos de gobierno de las distintas EELL.

Igualmente, conforme al núm 4 del art. 3 de la LRJSP, “*cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única*”²⁴. De acuerdo con ello, tanto la AGE como las diferentes CCAA y las distintas EELL tienen naturaleza de personas jurídicas y, consecuentemente, capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones -como, por otra parte, la totalidad de las demás entidades mencionadas en los distintos aptdos. del art. 2.1 de la LTAIBG).

B.a.b) Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como Mutuas colaboradoras en la gestión de ésta.

El aptdo. b) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a dos tipos de entidades: por un lado, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social -primer inciso del texto- y, por otro, las MATEP, colaboradoras con aquélla -último inciso-. La diferencia entre ambas se halla en la naturaleza jurídica: las primeras son entidades públicas mientras que las segundas, como se ha visto, son entidades privadas, formadas por personas jurídicas de este carácter (Empresas). No obstante, como también se ha visto y sin perjuicio de su naturaleza privada, las MATEP están vinculadas a la gestión del sistema público de la Seguridad Social, carecen de ánimo de lucro, están bajo la dirección y tutela del hoy Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (en adelante MTMSS) e integran diversos elementos de derecho público en su régimen de organización y funcionamiento, motivo por el cual el art. 2, núm. 2, de la LTAIBG les ha asignado la condición de AAPP y las mismas obligaciones de publicidad activa que al resto de las entidades a las que otorga esta consideración²⁵.

²⁴ Análoga norma, con idéntico contenido, aparecía en el art. 3.4 de la LRJPAC, vigente al momento de publicación de la LTAIBG.

²⁵ Por su parte, el art. 80.4 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, las incorpora al sector público administrativo del Estado “*de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan*”.





Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, como las otras AAPP mencionadas en los aptdos. c) y d) del art. 2.1 y las entidades no AAPP de los aptdos. g), h) e i), son entidades públicas de naturaleza diferente a la de las AATT mencionadas en el aptdo. a). En primer lugar, no son entidades territoriales en el sentido de que su competencia no está limitada a un ámbito territorial determinado sino que se extiende a la prestación de un servicio o al desarrollo de actuaciones o funciones de interés general y está limitada materialmente a dicho servicio o a dichas actuaciones o funciones. En segundo lugar, son entidades descentralizadas “funcionalmente” de la AGE, en el sentido de que, pese a estar vinculadas a un determinado Departamento ministerial que las dirige y tutela, constituyen organizaciones específicas, con personalidad jurídica propia y autonomía de funcionamiento, desagregadas de las estructuras ministeriales para la gestión de una determinada tarea o grupo de tareas que, por naturaleza, requieren una administración separada para ser gestionadas eficazmente.

En este sentido, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social forman parte, junto con el resto de las entidades mencionadas en los aptdos. c), d) y e) del art. 2.1 de la LTAIBG, de un amplio conjunto de entidades públicas vinculadas tanto a la AGE como a las otras AATT, pero desagregadas de éstas a través de un proceso de descentralización “funcional” -no “territorial”- que persigue incrementar la eficiencia de la Administración de origen a través de la asignación de algunas de sus funciones o actividades a un organismo o ente con personalidad propia y un grado variable de autonomía o independencia de funcionamiento. Este conjunto orgánico es tradicionalmente conocido por la doctrina especializada como “Administración Institucional” y hoy, tras la publicación de la LRJSP, está legalmente definido como “sector público institucional”²⁶.

En la medida en que se trata de entidades vinculadas específicamente a la gestión del Sistema de Seguridad Social y de que la gestión económica y el régimen de prestaciones de éste son materias de competencia exclusiva del Estado²⁷, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes pertenecen exclusivamente a la Administración o al sector público institucional del Estado estatal y no tienen equivalente en el ámbito autonómico o local. Son, pues, organismos vinculados o dependientes de la AGE²⁸, situados bajo la dirección y tutela de un concreto Departamento Ministerial: el Ministerio

²⁶ Ver el núm. 2 del art. 2, “Ámbito Subjetivo”, de la LRJSP: “El sector público institucional se integra por: a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. c) Las Universidades públicas que se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley”.

²⁷ Art. 149.1.17ª de la Constitución.

²⁸ Como se ha visto también, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social son entidades de ámbito, puesto que, de acuerdo con el la gestión del régimen económico y de las prestaciones de igual naturaleza de la Seguridad Social pertenece al ámbito de competencia exclusiva del Estado.





de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (en adelante MTMSS) o el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (en adelante MSCBS), según el caso.

Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes se diferencian básicamente en que las primeras son creadas directamente por la Ley mientras que los segundos son creados por el Gobierno, a propuesta del MTMSS. Actualmente, existen tres Entidades Gestoras -el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)- y tres Servicios Comunes: la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social (SJSS).

Conforme a lo dispuesto en la disposición adicional 13ª de la LRJSP, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes se rigen por las previsiones de ésta respecto de los organismos autónomos -ver apartado siguiente- salvo en lo referente a los regímenes de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario, contable, de participación en la gestión y de asistencia jurídica, que se ajustarán a lo dispuesto en la legislación específica de cada Entidad o Servicio y en la LGP, y, supletoriamente, a lo dispuesto en la propia LRJSP.

Referente a las MATEP -hoy denominadas más sencillamente Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social después de la publicación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante TRLGSS), ya citado-, cabe señalar que son asociaciones de empresarios que colaboran en la gestión y administración del Sistema de Seguridad Social en el marco de las correspondientes disposiciones legales. Se constituyen mediante autorización del MTMSS e inscripción en el registro especial dependiente de este y desarrollan sus funciones bajo la dirección y tutela del Departamento, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en la ley.

B.a.c) Organismos Autónomos, Agencias, las Entidades Públicas Empresariales y organismos supervisores o reguladores.

Como el aptdo. b), el apartado c) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a un grupo de entidades pertenecientes al sector público institucional, compuesto por los Organismos Autónomos, las Agencias, las EPE y las entidades independientes con funciones de regulación y supervisión-. Pero, a diferencia de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social o las MATEP, estas entidades no pertenecen exclusivamente a la Administración institucional del Estado sino que pueden ser entes vinculados o dependientes tanto de la AGE como de la Administración Autonómica o Local.

En principio, esta afirmación puede suscitar alguna duda, especialmente teniendo en cuenta que el precepto se refiere en segundo lugar expresamente a las “Agencias Estatales”, referencia que





parece excluir de las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG a las Agencias autonómicas²⁹ y que sugiere, por extensión, la idea de que el texto íntegro del precepto está referido a entidades de ámbito estatal.

No obstante, a juicio de este CTBG y trascendiendo la letra de la Ley, esta interpretación debe desecharse puesto que:

- 1º. La LTAIBG únicamente utiliza el calificativo “estatales” para referirse a las Agencias: en ningún caso al resto de las entidades mencionadas -Organismos Autónomos, EPE y organismos independientes- que, consecuentemente y de acuerdo con el principio interpretativo “*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir)”, pueden ser tanto de ámbito estatal como autonómico y local.
- 2º. Tratándose de una norma de carácter básico³⁰, resulta ilógico pensar que la voluntad de los redactores de la LTAIBG fue la de excluir del ámbito de aplicación de la norma a las Agencias autonómicas y no a los Organismos Autónomos, las EPE y los organismos independientes del mismo ámbito territorial.
- 3º. La redacción del aptdo. c) del art. 2.1 de la Ley procede -como se ha visto-, del aptdo. c) del texto refundido de 2011 de la LCSP (citado)³¹, norma básica³² vigente en el momento de aprobación de la LTAIBG, que, pese a su dicción literal, ha sido aplicada pacíficamente a la actividad de contratación de las Agencias autonómicas desde la fecha misma de su publicación hasta la de su derogación por la LCSP de 2017. En este sentido, parece evidente que si el aptdo. c) del art. 3 de la LCSP se ha venido aplicando sin problemas a las mencionadas entidades en el ámbito contractual, no hay razón para dejar de hacerlo en relación con sus actuaciones en materia de publicidad activa o de reconocimiento del derecho de acceso a la información.

²⁹ A fecha de hoy, en el “*Inventario de Entes del Sector Público*” (citado) no figura registrada ninguna Agencia de ámbito local.

³⁰ El art. 2, núm. 1, de la LTAIBG no figura entre las excepciones establecidas en la disposición final 8ª, “*Título competencial*”, de la Ley: “*La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.ª, 149.1.13.ª y 149.1.18.ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda*”.

³¹ “*Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad*”.

³² Disposición final segunda, “*Títulos competenciales*”, núm. 3: “*Los restantes artículos de la presente Ley constituyen legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución en materia de legislación básica sobre contratos administrativos y, en consecuencia, son de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas. No obstante, no tendrán carácter básico los siguientes artículos o partes de los mismos: letra a) del apartado 1 del artículo 15 ...*”





Como argumento adicional, puede aducirse también que las leyes de transparencia de las CCAA incluyen a las Agencias autonómicas en su ámbito personal de aplicación³³, bajo fórmulas distintas y más o menos detalladas, junto a los Organismos Autónomos, las EPE y los organismos con funciones de regulación y supervisión pertenecientes a su ámbito territorial. Es cierto que, teniendo en cuenta la eficacia territorialmente limitada de las leyes autonómicas, tales disposiciones no constituyen un mandato general como el de la LTAIBG ni lo sustituyen en su conjunto, pero, advertido este particular, no parece haber inconveniente, a juicio de este Consejo en recurrir a ellas como elemento interpretativo, como se hace en el criterio de interpretación uniforme CI 2/2019 de este CTBG (citado) con las definiciones de publicidad activa incluidas en la LTRand, la LTRrio, la LTRmur, la LTRar, la LTRclm, la LTRnav, la LTRmad, la LGAEext y la LTRgal.

Despejada la duda de las Agencias autonómicas y entrando ya propiamente en el análisis del precepto, hay que empezar por señalar que los cuatro tipos o categorías de entidades públicas mencionadas en el aptdo. c) del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG -Organismos Autónomos, Agencias, EPE y organismos supervisores o reguladores-, constituyen un sub-conjunto específico -tradicionalmente denominado "*organismos públicos*"- dentro del conjunto del sector público o la Administración institucional, caracterizado por tener regulación expresa en las leyes orgánicas u organizativas de cada una de las AATT. Esta característica separa a los organismos públicos del resto de las entidades del sector público institucional, que carecen de regulación genérica y forma jurídica predeterminada, y se rigen en cada caso por su normativa particular -esto es, por su ley o acuerdo de creación y sus disposiciones estatutarias o internas-.

- Organismos Autónomos y EPE

Comenzando por los organismos mencionados en primer y tercer lugar en el aptdo. c) del art. 2.1 de la LTAIBG -Organismos Autónomos y EPE-, están definidos como tales, para el ámbito estatal y a

³³ Ver artículo 2, "*Ámbito de aplicación*" de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears; artículo 2, "*Ámbito de aplicación*", letra a), de la LGAEext; artículo 3, "*Ámbito subjetivo de aplicación*", de la LTRand; artículo 2, "*Ámbito de aplicación*", núm. 1, letra a), de la LTRrio; artículo 5, "*Ámbito subjetivo de aplicación*", núm. 1, letras b y c), de la LTRmur; artículo 2, "*Ámbito de aplicación*", núm. 1, letras b), c) y d), de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias; artículo 3, "*Ámbito de aplicación*", núm. 1, letra b), de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña; artículo 3, "*Información objeto de publicidad*", núm. 1, de la LTRcyl; artículo 4, "*Sujetos obligados*", núm. 1, letra d), de la LTRar; artículo 2, "*Ámbito subjetivo de aplicación*", núm. 1, letra b), de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; artículo 3, "*Ámbito subjetivo de aplicación*", núm. 1, letras a) y e), de la LTRgal; artículo 2, "*Ámbito de aplicación*", núm. 1, letra b), del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla, aprobado por Decreto n.º 43 de fecha 14 de julio de 2016; artículo 4, "*Sujetos obligados*", núm. 1, apartados a) y d), de la LTRclm; artículo 4, "*Sujetos obligados*", núm. 1, letras b) de la LTRcant; artículo 2, "*Ámbito subjetivo de aplicación*", núm. 1, letra a), de la LTRnav; artículo 2, "*Ámbito de aplicación*", núm. 1, letra a), de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias, y, finalmente, artículo 2, "*Ámbito de aplicación*", núm. 1, apartado b), de la LTRmad.





día de hoy³⁴, en los arts. 98.1 y 103.1 de la LRJSP. De acuerdo con estos preceptos, tanto unos como otras son "entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia", pertenecientes al sector público estatal, que, desarrollan, en el primer caso, "actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación", en calidad de "organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta" y con "tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión", y, en el segundo, "actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación". junto con el "ejercicio de potestades administrativas", con "patrimonio propio y autonomía en su gestión" y financiándose mayoritariamente "con ingresos de mercado". De este modo, tanto unos como otras son entes descentralizados de la AGE para desarrollar, con personalidad jurídica propia, recursos patrimoniales propios y autonomía de gestión, funciones propias de ésta, pero se diferencian entre sí en que, en el caso de los Organismos Autónomos, las funciones deben ser actividades propias de la Administración Pública, esto es, actividades de carácter administrativo, tanto de fomento como de prestación, gestión de servicios públicos o producción de bienes de esta naturaleza, mientras que en el caso de las EPE las funciones no tienen que ser de carácter administrativo -esto es, pueden ser de índole comercial, industrial, financiera, etc...-, y, consecuentemente, no comprenden actividades de fomento, vinculadas a una actuación y a unas técnicas de intervención -difusión, sensibilización, otorganamiento de ayudas y subvenciones, etc...- exclusivamente propias de las AAPP. Adicionalmente, se diferencian en el régimen de gastos e ingresos: los Organismos Autónomos cuentan con una tesorería similar a la de la Administración mientras que las EPE se financian mayoritariamente operando en el mercado.

Tanto los Organismos Autónomos como las EPE de ámbito estatal son creados por Ley (art. 91 de la LRJSP) y se regulan por la LRJSP, la Ley de creación y sus propios Estatutos. Todos ellos aparecen identificados nominativamente en el "Inventario de Entes del Sector Público" (en adelante INVENTE) ,citado más atrás³⁵, y en el "Inventario de Entes del Sector Público Estatal" (en adelante INVESPE)³⁶ de la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE). A día de hoy, en ambos inventarios aparecen registrados 60 Organismos Autónomos³⁷ y 13 EPE de ámbito estatal³⁸.

³⁴ A la fecha de entrada en vigor de la LTAIBG, estaban regulados en los arts. 43 y sigs. de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (citada).

³⁵ Ver anterior nota 41.

³⁶ <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/BasesDatos/ClnInvespe/Paginas/invespe.aspx>

³⁷ Como ejemplos pueden citarse la Biblioteca Nacional de España, O.A., la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Seguridad del Estado (GIESE), el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, O.A. (CESCO), el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, O.A., M.P. (CIEMAT) y el Centro de Investigaciones Sociológicas, O.A. (CIS).

³⁸ Como ejemplos pueden citarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E. (CDTI), E.P.E. el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), E.P.E. la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), la Entidad Pública Empresarial Red.es, M.P. (RED.ES), la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (F.N.M.T.), Icesp España Exportación e Inversiones, E.P.E, M.P. (ICEX) y Sepes Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES)





En los ámbitos autonómico y local, la creación de Organismos Autónomas y EPE se ajusta a la correspondiente normativa autonómica y, en su caso, local, y su régimen jurídico y funcionamiento está regulado por éstas, la normativa de creación del organismo o la Entidad y sus propios Estatutos. Con una tipología ligeramente diferente a la estatal, actualmente aparecen registrados en el INVENTE 141 Organismos Autónomos de ámbito autonómico (44 Organismos Autónomos, 84 Organismos Autónomos de carácter administrativo y 13 Organismos Autónomos de carácter comercial) y 950 de ámbito local (242 Organismos Autónomos, 701 Organismos Autónomos de carácter administrativo y 7 Organismos Autónomos de carácter comercial)³⁹, así como 53 EPE autonómicas y 50 EPE locales⁴⁰.

- **Agencias públicas**

El segundo grupo de organismos públicos mencionados en el aptdo. c) del art. 2.1 de la LTAIBG corresponde a las Agencias públicas -ya se ha dicho que, a juicio de este CTBG, la mención literal del precepto a las "Agencias Estatales" puede entenderse que comprende también a las Agencias autonómicas-

Las Agencias representan un tipo de ente descentralizado regulado por primera vez en el ámbito estatal a través de la hoy derogada Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos (en adelante LAE), que las incorporó a la tipología de organismos públicos de ámbito estatal prevista en el art. 43 de la antigua Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), citada con anterioridad.

El art. 2 de la LAE describía la naturaleza y régimen jurídico de las Agencias en los siguientes términos: *"Las Agencias Estatales son entidades de Derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el*

³⁹ Como ejemplos pueden citarse el Boletín Oficial de la Región de Murcia, la *Agència Valenciana de Seguretat Ferroviària*, el Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria (CEARC), el *Fondo Galego de Garantía Agraria* (FOGGA), la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León y el Instituto Aragonés de la Mujer (IAM), como organismos de ámbito autonómico, y el organismo Gestión Tributaria Provincial de Albacete (Gestalba), Informática del Ayuntamiento de Madrid y el Instituto Municipal de Artes Escénicas Gran Teatro de Córdoba (IMAE), como organismos de ámbito local.

⁴⁰ Como ejemplos pueden citarse la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental, la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER), la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), el Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA), el Instituto de Turismo de la Región de Murcia y el Instituto Valenciano de Finanzas (IVF) como entidades de ámbito autonómico, así como la entidad Alcalá Desarrollo, BIZKAIKOA, Cuervo Sevilla Comunicación, Donostia Kultura, la Entidad Insular Desarrollo Agrícola, Ganadero y Pesquero de Tenerife y la Entitat Pública Empresarial Granollers Mercat, como organismos de ámbito local.





ámbito de sus competencias” y “están dotadas de los mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados establecidos en esta ley”. En este sentido, son entes descentralizados de la AGE, destinados al “cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas” que desarrolle ésta, con personalidad jurídica “pública”, patrimonio propio y autonomía de gestión, y, especialmente, mediante los “mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados” establecidos en la Ley. Es decir, se trata de organismos con rasgos similares a los de los Organismos Autónomos -en la medida en que están vinculados al cumplimiento de las políticas de la AGE- y a las EPE -en cuanto no están constreñidas al desarrollo de funciones administrativas y pueden generar ingresos de mercado-, pero que se diferencian de unos y otras en la modalidad de gestión -las Agencias actúan con plena autonomía funcional, en base a un contrato de gestión, y no están sometidas a controles previos sino a un sistema de control de los resultados y responsabilidad *a posteriori*-.

De acuerdo con el art. 3 eran creadas mediante la aprobación de su Estatuto por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y adoptado a propuesta conjunta de los entonces Ministerios de Administraciones Públicas y Economía y Hacienda, previa autorización por Ley, y se regían en su funcionamiento por la LAE y su propio Estatuto y, supletoriamente, por la LOFAGE (art. 43 de esta última).

De acuerdo con la información suministrada por el INVESPE, a fecha actual, existen nueve Agencias Estatales: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS); Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (AEPSAD); Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P. (CSIC); Agencia Estatal de Investigación, M.P. (AEI); Agencia Estatal de Meteorología (AEMET); Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA); Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE).

El modelo orgánico de las Agencias Estatales fue replicado, con las adaptaciones oportunas, por algunas CCAA, que han aprobado su propia Ley de Agencias o incluido la figura en su legislación de carácter organizativo. A día de hoy el INVENTE tiene registradas 16 Agencias de ámbito autonómico: desde la Agencia Cantabra de Administración Tributaria hasta el Servicio Andaluz de Empleo.

Hay que tener en cuenta que con posterioridad a la entrada en vigor de la LTAIBG, la figura de las Agencias como modelo organizativo ha sido suprimida en el ámbito estatal por la LRJSP, que no las incluye en el conjunto de los organismos públicos vinculados o dependientes de la AGE (art. 84.1) y que ha derogado expresamente tanto la LAE⁴¹ como la LOFAGE -ver más atrás-. De acuerdo con ello, hay que entender que, a partir de la entrada en vigor de la LRJSP, no se crearán más Agencias

⁴¹ Disposición derogatoria única, “Derogación normativa”, letra e).





Estatales. Consecuentemente, la mención que se hace a ellas en el art. 2.1 letra c) de la LTAIBG - que, como ya se ha visto, es anterior a aquélla y refleja, como no podía ser de otro modo, la organización del sector público estatal vigente en el momento de su publicación- debe interpretarse como una exclusiva referencia a las existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la LRJSP, referencia que, además, tiene una vigencia temporal limitada.

Efectivamente: de acuerdo con la disposición transitoria 1ª de la norma:

“La composición y clasificación del sector público institucional estatal prevista en el artículo 84 se aplicará únicamente a los organismos públicos y las entidades integrantes del sector público institucional estatal que se creen tras la entrada en vigor de la Ley y a los que se hayan adaptado de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional cuarta”.

Y, de acuerdo con su disposición adicional 4ª:

“Todas las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptarse al contenido de la misma en el plazo de tres años a contar desde su entrada en vigor, rigiéndose hasta que se realice la adaptación por su normativa específica.

La adaptación se realizará preservando las actuales especialidades de los organismos y entidades en materia de personal, patrimonio, régimen presupuestario, contabilidad, control económico-financiero y de operaciones como agente de financiación, incluyendo, respecto a estas últimas, el sometimiento, en su caso, al ordenamiento jurídico privado. Las especialidades se preservarán siempre que no hubieran generado deficiencias importantes en el control de ingresos y gastos causantes de una situación de desequilibrio financiero en el momento de su adaptación...”

De este modo, las Agencias Estatales existentes al momento de publicación de la LTAIBG continuarán existiendo como tales al amparo de la disposición transitoria 1ª de la LRJSP, pero únicamente durante los tres años siguientes a la entrada en vigor de ésta pues al término de dicho período⁴² deberán estar adaptadas a sus previsiones en los términos de la disposición adicional 4ª. Esto es: deberán adoptar alguna de las formas expresamente contempladas en la LRJSP pero conservando las especialidades de su régimen jurídico en materia de personal, patrimonio, régimen presupuestario, contabilidad, control económico-financiero y de operaciones como agente de financiación, siempre que *“no hubieran generado deficiencias importantes en el control de ingresos y gastos causantes de una situación de desequilibrio financiero en el momento de su adaptación”*

Respecto de las Agencias autonómicas, hay que señalar que no están sometidas al régimen establecido por la LRJSP, cuya disposición adicional 4ª carece de carácter básico por mandato expreso de la disposición final 14ª, *“Título competencial”*, de aquélla. De este modo, si las CCAA en

⁴² El día 2 de de octubre de 2019, pues, de acuerdo con el núm. 1 de la disposición final 18ª, *“Entrada en vigor”*, de la Ley, la misma entró en vigor el 2 de octubre de 2016, un año después de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»,





uso de su competencia exclusiva de auto-organización consideran adecuado mantener el modelo, las Agencias existentes en la actualidad podrán seguir funcionando aún después del vencimiento del plazo fijado en la LRJSP e, incluso, podrán crearse otras nuevas. Así, la referencia a aquéllas del aptdo. c) del art. 2.1 debe aplicarse no solo a las Agencias Estatales sino también a las Agencias autonómicas y a éstas sin fecha de caducidad.

- Entidades independientes con funciones de regulación o supervisión de carácter externo

La cuarta y última categoría de organismos públicos del apartado d) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a las entidades de derecho público que, con independencia o especial autonomía reconocidas por la Ley, desarrollan funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, que, para abreviar, podemos denominar organismos reguladores o supervisores.

Los organismos reguladores o supervisores constituyen el tipo más reciente de organismos públicos que ha incorporado nuestro ordenamiento jurídico-administrativo. Prácticamente hasta la publicación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante LEcoSos), que creó la figura jurídica de los "organismos reguladores" y los reguló con carácter general por vez primera en el Capítulo II, "Organismos reguladores", de su Título I, "Mejora del entorno económico"⁴³, no aparecían como tales en ninguna de las normas generales que regulaban las bases del régimen jurídico de las AAPP o la estructura de los entes del sector público ni estaban definidos como conjunto o categoría orgánica en las normas específicamente aplicables a la AGE -no estaban incluidos en la relación de organismos públicos del art. 43 de la LOFAGE- o a las Administraciones Autónoma o Local.

Ello no obstante, hay que señalar que la falta de una regulación genérica de los organismos reguladores no suponía la inexistencia de entidades públicas con funciones de regulación o supervisión. De hecho, a la fecha de entrada en vigor de la LTAIBG, existían en el ámbito del Estado diversas entidades reguladoras, creadas desde los últimos años de la década de 1980⁴⁴, bajo

⁴³ Posteriormente derogado por la letra h) de la disposición derogatoria única de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁴⁴ El Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), creado en 1980; la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), creada en 1988; la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, creada en 1996 y posteriormente integrada en la CNMC; la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico (CNSE), creada en 1997 y posteriormente integrada en la CNE; la Comisión Nacional de Energía (CNE), creada en 1998 y posteriormente integrada en la CNMC; el Comité de Regulación Ferroviaria (CRF), creado en 2003, posteriormente integrado en la CNMC y hoy transformado en la Agencia de Seguridad Ferroviaria (AESF); la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP), creadas en 2007 y posteriormente integradas en la CNMC; Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), creado en 2010; la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (CREA), creada en 2011, posteriormente integrado en la CNMC y hoy transformado en la Agencia de Seguridad Aérea (AESA); la Comisión Nacional del Juego, igualmente creada en 2011 y posteriormente integrada en la CNMC, y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2013).





diversas fórmulas organizativas y definiciones -"organismo público regulador", "Autoridad Nacional de Regulación", "órgano colegiado de regulación", etc...-, así como un organismo, la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante AEPD), creado en 1993, con funciones de supervisión del cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal. Así mismo, a la fecha de la LTAIBG, también existían en el ámbito autonómico diversos entes reguladores creados con anterioridad a ésta⁴⁵. Tanto en el ámbito del Estado como en el de las Administraciones autonómicas, las correspondientes entidades aparecían en sus normas de creación o en la legislación propia de la AGE o de las CCAA que los habían establecido como entes de regulación especial, creados por norma con rango de ley y regidos por su normativa propia⁴⁶.

Por otra parte, ya con anterioridad a la LEcoSos, la consideración de los entes reguladores y de supervisión como un tipo específico de organismos públicos estaba de alguna manera anticipada en diferentes normas de nuestro ordenamiento, al menos en el ámbito estatal. Así, la propia LOFAGE⁴⁷ o el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 (en adelante TRLCSP), citado más atrás⁴⁸. Así también, el propio art. 2.1, letra c), de la LTAIBG se refiere textualmente a "las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad" como categoría jurídica aparte

En cualquier caso, los entes reguladores no han sido regulados como un tipo organizativo aparte hasta la promulgación de la LRJSP, con el breve paréntesis de la LEcoSos. Los entes reguladores creados con posterioridad a la LTAIBG, tanto en el ámbito estatal -este CTBG, creado por la LTAIBG,

⁴⁵ P. ej. el *Consell de l'Audiodisvisual de Catalunya* (CAC), creado en 2002; la *Autoritat Catalana de Protecció de Dades* (APDCAT), creada en 2003; el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) y la *Datuak Babesteko Euskal Bulegoa* o Agencia Vasca de Protección de Datos (AVPD), creadas en 2004.

⁴⁶ Ver el núm. 1 de la disposición adicional 10ª de la LOFAGE. En su redacción inicial: "1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Mercado Eléctrico Nacional y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, se registrarán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley. El Gobierno y la Administración General del Estado ejercerán respecto de tales Organismos las facultades que la normativa de cada uno de ellos les asigne, en su caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía".

⁴⁷ Disposición adicional 10ª, núm. 2: "Los Organismos públicos a los que, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se les reconozca expresamente por una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se registrarán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía. En los demás extremos y, en todo caso, en cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de esta Ley, relativas a los Organismos públicos que, en cada caso resulten procedentes, teniendo en cuenta las características de cada Organismo".

⁴⁸ Artículo 3, "Ámbito subjetivo": "1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades: (...) c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad".





la Autoridad Independiente de Regulación Fiscal (en adelante AIREF), creada por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la misma, y el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante FROB), creado por la Ley 11/2015, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión- como en el ámbito autonómico -p. ej. el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, creado por la LTRand-, se configuran como entes de regulación especial, al igual que los anteriores⁴⁹.

La LRJSP crea en el ámbito del Estado la categoría jurídica "Autoridades Administrativas Independientes" (en adelante AAI), que define en el art. 109.1: "Son Autoridades Administrativas Independientes de ámbito estatal las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley".

De conformidad con el art. 110 de la LRJSP, las AAI se rigen "por su Ley de creación, sus estatutos y la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión" y, supletoriamente y "en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía", por lo dispuesto en la propia LRJSP -en particular por las normas relativas a los organismos autónomos, la LPACAP, la LGP, la LCSP y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP), así como "el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación". Adicionalmente, de acuerdo con el núm. 2 del mismo precepto, estarán sujetas "al principio de sostenibilidad financiera" de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Como es obvio, tratándose de una figura de nueva creación, a la fecha de entrada en vigor de la LRJSP no había ninguna entidad u organismo público legalmente configurado como AAI. De acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional 4ª y la disposición transitoria 1ª de la LRJSP -ver lo dicho más arriba respecto de las Agencias Estatales-, las entidades existentes a la entrada en vigor de la Ley que, de conformidad con sus disposiciones, pudieran ser potencialmente caracterizadas como AAI disponían de un plazo de tres años, hasta el 1 de octubre de 2019, para adaptarse al contenido de aquella y transformar, en consecuencia, su particular naturaleza a la nueva figura. Así, las seis entidades reguladoras existentes a la fecha de la LRJSP, esto es, el Consejo de Seguridad Nuclear

⁴⁹ En su redacción final, establecida por la disposición final 2ª de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión: "1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, las Universidades no transferidas, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Museo Nacional del Prado, el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y el FROB se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley (...)".





(CSN), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), la AEPD, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), el CTBG y el FROB, junto con aquéllas que pudieran crearse en el futuro ya con dicha naturaleza, podrían ser configuradas como AAI una vez adaptadas a la LRJSP. De hecho, a día de hoy, todas las entidades mencionadas aparecen en los registros del INVEspe y del INVENTE como AAI de ámbito estatal.

A las seis entidades mencionadas debería agregarse también la AIReF, que no llegó a incorporarse formalmente a la lista de organismos del núm. 1 de la disposición adicional 10ª de la LOFAGE ni ha sido aún inscrita en el INVEspe como AAI, seguramente por el carácter de ley orgánica de su ley de creación.

Teniendo en cuenta lo dicho y a juicio de este CTBG, parece evidente que, actualmente y en el ámbito estatal, las entidades mencionadas en el último inciso del aptdo. c) del art. 2.1 de la LTAIBG deben identificarse con las AAI de la LRJSP. Y parece evidente también que no puede admitirse como argumento contrario que el texto del precepto no se refiere expresamente a ellas pues otra cosa sería imposible teniendo en cuenta que a la fecha de entrada en vigor de la LTAIBG aún no se había incorporado a nuestro ordenamiento jurídico el concepto de dichas Autoridades.

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, hay que tener en cuenta que las normas de la LRJSP que regulan las AAI no tienen carácter básico⁵⁰, por lo que la incorporación de esta figura u otra similar a la legislación autonómica depende de cada una de las CCAA. A falta de la normativa correspondiente, las entidades reguladoras y de supervisión de las CCAA continúan siendo entes de regulación especial o “entes públicos” como aparecen caracterizados en INVENTE.

B.a.d) Entidades de Derecho Público vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas.

El último apartado que el art. 2.1 de la LTAIBG dedica a los entes descentralizados de las AATT es el aptdo. d) que se refiere expresamente a las “entidades de Derecho Público con personalidad jurídica

⁵⁰ Disposición final 14ª, “Título competencial”: “1. Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.ª, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14.ª, relativo a la Hacienda Pública general. 2. No tiene carácter básico y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal lo previsto en: (...) c) Lo dispuesto en el Capítulo II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, el Capítulo III de los organismos públicos estatales, el Capítulo IV de las Autoridades administrativas independientes, el Capítulo V de las sociedades mercantiles estatales, en el artículo 123.2 del Capítulo VI relativo a los Consorcios, los artículos 128, 130, 131, 132, 133, 135 y 136 del Capítulo VII de las fundaciones del sector público estatal y el Capítulo VIII de los fondos carentes de personalidad jurídica, todos ellos del Título II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional”.





propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas”.

En principio, se trata de entidades vinculadas o dependientes de la AGE, las Administraciones de las CCAA o las EELL: el texto del precepto se refiere expresamente a entidades vinculadas a *“cualquiera de las Administraciones Públicas”*, por lo que aquí no cabe plantearse la problemática derivada de la referencia del aptdo. c) a las Agencias *“estatales”*, ni siquiera desde un punto de vista teórico.

En segundo lugar, se trata de entidades consideradas AAPP -art. 2, núm. 2, de la Ley- y no incluidas en los anteriores apartados del núm. 1 -otra interpretación carecería de sentido-. Teniendo en cuenta que no pueden identificarse con las AATT -pues se definen expresamente como entes *“vinculados”* a éstas-, parece claro que no puede tratarse más que de entes descentralizados, pertenecientes al sector público institucional, y diferentes de los mencionados en los aptdos. b) - Entidades Gestoras o Servicios Comunes de la Seguridad Social- y c) -Organismos Autónomos, Agencias, EPE, AAI o entidades independientes con funciones de regulación o supervisión-.

En definitiva, y por eliminación, hay que interpretar que el aptdo. d) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a dos tipos diferentes de entidades:

- Aquéllas entidades del sector público, vinculadas o dependientes de las AAPP, que, a diferencia de los organismos públicos, carecen de regulación general y forma jurídica predefinida y que, consecuentemente, se rigen por su normativa específica. Estas entidades, de clara naturaleza instrumental, aparecen caracterizadas en el INVESPE y el INVENTE de distintas maneras y bajo distintas denominaciones, y constituyen un conjunto heterogéneo de entes, que, en atención a estar regulados por una normativa particular, podemos denominar globalmente *“entidades de regulación especial”*.
- Los denominados Consortios con personalidad jurídica propia, regulados con carácter general y al momento de entrada en vigor de la LTAIBG, en el núm. 5 del art. 6, *“Convenios de colaboración”*, y la disposición adicional 20ª de la LRJPAC⁵¹ y en el art. 87 de la LBRL⁵²,

⁵¹ *“Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil. Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero. Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos. Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas”.*

⁵² *“1. Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas. 2. Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia”.*





normas todas de carácter básico y aplicables a todas las AAPP. A fecha de hoy, están regulados, también con carácter básico⁵³, en los arts. 118 y sigs. de la LRJSP.

- **Entidades de regulación especial**

En relación con las entidades de regulación especial, hay que comenzar por identificar qué organizaciones o entidades instrumentales de la AGE, la Administración Autonómica y la Administración Local entrarían a configurar este apartado. A juicio de este CTBG, se trataría cuando menos de las siguientes:

- **Entidades vinculadas o dependientes de la AGE:**

- Las entidades mencionadas en las disposiciones adicionales 12ª a 18ª de la LRJSP. Esto es, a fecha actual: el organismo Puertos del Estado más las 28 Autoridades Portuarias existentes; la organización militar y las Delegaciones de Defensa; la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el Centro Nacional de Inteligencia (CNI).
- Otras entidades no incluidas en las disposiciones adicionales de la LRJSP pero registradas en INVENTE como “otra entidad de derecho público” u “otro organismo o entidad de derecho público vinculado o dependiente de la AGE”: Esto es, a fecha actual: el Instituto Cervantes; los Consorcios de la Zona Franca de Barcelona, Cádiz, Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Sevilla y Vigo; la Obra Pía de los Santos Lugares; la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI); el Centro Universitario Academia Central de la Defensa; los Centros Universitarios de la Defensa de Marín, San Javier y Zaragoza; el Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC); el Ente Público Radiotelevisión Española (RTVE) en liquidación, y el organismo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.
- Las Universidades públicas no transferidas. A fecha de hoy y de acuerdo con INVENTE, únicamente la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

- **Entidades vinculadas o dependientes de las CCAA:**

- Las entidades u organismos registrados actualmente en INVENTE como “entes públicos” de ámbito autonómico, descontados los órganos legislativos o de control, los órganos consultivos y los organismos independientes con funciones de supervisión o regulación que aparecen englobados en esa categoría. En total, suman 108. Como ejemplo pueden citarse la Academia Valenciana de la Lengua; la Agencia Tributaria Canaria; la *Agencia Tributaria de Catalunya*; el Canal de Isabel II de Madrid; el Consejo Aragonés de las Personas Mayores

⁵³ Disposición final 14ª, “Título competencial”, de la Ley.





(COAPEMA); el Consejo de la Juventud de Navarra; el Ente Público Radio-Televisión Castilla-La Mancha; el *Instituto Galego de Calidade Alimentaria* (INGACAL); la Red Ferroviaria Vasca / *Euskal Trenbide Sarea* (ETS); el *Servei Català de la Salut* (SCS); el Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a Dependencia; el Servicio Madrileño de Salud (SERMAS), el Servicio Murciano de Salud y OSAKIDETZA- Servicio Vasco de Salud.

- Las entidades u organismos registradas en INVENTE a fecha de hoy como “*otras instituciones sin ánimo de lucro*” de ámbito autonómico. En total suman 25. A título de ejemplo pueden citarse la Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX); la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE); la Feria de Zaragoza; el organismo *Parkeak Elkarte* / Red de Parques Tecnológicos del País Vasco o el organismo *Sierra Nevada Sports Club*.
- Las Universidades Públicas, tanto transferidas como de ámbito autonómico. A fecha de hoy, aparecen registradas en INVENTE un total de 49.
- **Entidades vinculadas o dependientes de las EELL:**
 - Las entidades u organismos registradas a día de hoy en INVENTE como “*otras instituciones sin ánimo de lucro*” de ámbito local totalizan 40. A título de ejemplo pueden citarse la Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA); la Asociación Española de Municipios del Olivo (AEMO); la Institución Ferial Ciudad de Teruel; la Orquesta Sinfónica Juan Crisóstomo de Arriaga; la Red andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial; la Red de Juderías de España Caminos de Sefarad o la Sociedad Ovetense de Festejos.
 - Las comunidades de usuarios de vertidos, creadas al amparo del art. 90 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y constituidas por las entidades públicas, corporaciones o particulares que tengan necesidad de verter agua o productos residuales para llevar a cabo el estudio, construcción, explotaciones y mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes que les permitan efectuar el vertido en el lugar más idóneo y en las mejores condiciones técnicas y económicas, considerando la necesaria protección del entorno natural. A fecha de hoy, aparecen registradas en INVENTE 48 entidades de este tipo.

Como se ha dicho, y tratándose de entidades de regulación especial, cada uno de los entes u organizaciones mencionadas se rige por su normativa específica -Ley de creación o acuerdo de constitución y Estatuto o reglamento interno- y, supletoriamente, por las disposiciones de la LRJSP y la LBRL, así como, en su caso, por la legislación autonómica en materia de gobierno y administración ó régimen local que corresponda y por las ordenanzas o reglamentos de la Entidad Local de que dependan.

- **Consortios con personalidad jurídica propia**





Referente a los consorcios, hay que señalar que, de acuerdo con el art. 118, *“Definición y actividades propias”*, de la LRJSP, son *“entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias”*. Así, conforme con la misma norma, podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes o incluso utilizarse para la gestión de los servicios públicos *“en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Administraciones españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia”*⁵⁴.

Siempre de acuerdo con la LRJSP (art. 123, núm. 1), los Consorcios se crean mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes⁵⁵ y se rigen por lo establecido en esta Ley, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos (art. 119). En defecto de norma aplicable y únicamente en lo referente el régimen del derecho de separación, disolución, liquidación y extinción del Consorcio, se estará a lo previsto sobre la sociedad civil en las normas de derecho privado.

Finalmente, conforme con el art. 120 de la Ley, los estatutos de cada Consorcio determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito, de conformidad con una escala de prioridades establecida expresamente en la norma, que establece ocho criterios de ponderación, siendo el predominante el de la mayoría de votos en los órganos de gobierno de la entidad y el último el del número de habitantes o la extensión territorial de las distintas Administraciones involucradas. La Administración de adscripción es la que determina al régimen de presupuestación, contabilidad y control aplicable a la entidad (art. 122 de la LRJSP).

Como puede verse, se trata de un tipo específico de entidad pública, resultante del acuerdo entre diversas Administraciones y entidades de esta naturaleza, expresado en un convenio, que incide en la creación de una persona jurídica para una gestión más eficaz del servicio o actividad de interés general que constituye la materia o el objetivo del acuerdo. Puede estar adscrito a la AGE, la Administración autonómica o la local y puede, incluso, en el caso de las AECT⁵⁶, estar integrado,

⁵⁴ En este último caso, los Consorcios toman la forma de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECTs), Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.

⁵⁵ En los Consorcios en los que participe la AGE o sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes, la creación deberá ser autorizada por ley y el convenio precisará de autorización previa del Consejo de Ministros (art. 123.2)

⁵⁶ Reguladas en el ámbito interno por el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5





además de por órganos de las AATT o por entidades vinculadas o dependientes de las mismas, por entidades públicas de Estados miembros de la Unión Europea (en adelante UE) o de terceros países, sujetos a las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la AECT (citado), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo (también citado).

De conformidad con los registros del INVENTE y el INVESPE existen a fecha de hoy 954 Consorcios - 104 adscritos a la AGE, 284 a la Administración Autonómica, 390 a la Administración Local y 176 aún por clasificar-⁵⁷, incluidas cinco AECT: “Agrupación Europea de Cooperación Territorial - Galicia-Norte de Portugal (GNP-AECT)”; “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Pirineos Mediterráneo”; “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Hospital de la Cerdanya”; “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Espacio Portalet” y “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurorregión Aquitania / Euskadi / Navarra”.

B.b) Corporaciones de Derecho Público.

A continuación de los apartados referidos a las AAPP, el apartado e) del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG se refiere a un tipo de entidades, las Corporaciones de Derecho Público, que, pese a su denominación y a estar formalmente incluidas en el citado precepto, tienen naturaleza de persona privada, en la medida en que están compuestas exclusivamente por sujetos de esta naturaleza.

Ello no obstante, como se ha visto que sucedía con las MATEP, presentan numerosos elementos de derecho público, que justifican, no solo su inclusión en el grupo de entidades públicas de la Ley, sino también que determinado sector de la doctrina las haya considerado sujetos de naturaleza mixta o público-privada. Así, son creados por ley; están parcialmente reguladas por normas de derecho público, que determinan sus fines, estructura y funcionamiento; persiguen fines de interés público y desempeñan determinadas facultades administrativas sobre sus miembros, sea en virtud de una atribución normativa o de una delegación expresa de la Administración. Así también, pueden ser considerados poderes adjudicadores en los términos del art. 3, núm. 5, de la LCSP⁵⁸. Así, finalmente, están sometidas a la tutela, vinculadas o adscritas a una Administración Pública⁵⁹

de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.

⁵⁷ Como ejemplos pueden citarse Casa África, Casa Árabe, Casa Asia, Casa de América, Casa del Mediterráneo, Centro Asociado de la Uned en Ourense, Centro Sefarad-Israel e Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC). como entidades de ámbito estatal; Consorcio Círculo de Bellas Artes, Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, Consorcio de las Vías Verdes de la Región de Murcia, Consorcio de Museos de la Comunitat Valenciana y Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Andalucía, como entidades de ámbito autonómico, y Consorcio de Tratamiento de Residuos Sólidos de Ciudad Real, Consorcio de Tributos de la Isla de Tenerife y Consorcio de Turisme del Baix Llobregat, como entidades de ámbito local.

⁵⁸ “Asimismo, quedarán sujetos a esta Ley las Corporaciones de derecho público cuando cumplan los requisitos para ser poder adjudicador de acuerdo con el apartado tercero, letra d) del presente artículo -esto es, siempre que uno o varios





Las Corporaciones de Derecho Público revisten una diversidad de formas -Colegios Profesionales; Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Comunidades de Regantes y otros usuarios de los bienes del dominio público hidráulico; Cofradías de Pescadores, etc...- y están reguladas por leyes específicas -la Ley 2/1974, sobre Colegios Profesionales (citada) o la Ley 4/2014, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (citada)- o por normas sectoriales de derecho administrativo -el texto refundido de la Ley de Aguas de 2002 (citado) o la Ley 3/2001, de Pesca Marítima del Estado (citada)-. A diferencia de las Mutuas y Entidades colaboradoras de la Seguridad Social, tienen base corporativa, no asociativa⁶⁰, y están generalmente destinadas a la defensa de los intereses económicos, comerciales o profesionales de sus miembros⁶¹.

Existen tanto Corporaciones de ámbito estatal -Colegios Profesionales de ámbito nacional, Consejos Generales de Colegios, Cámara de Comercio de España, Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE) ó Confederación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP)- como de ámbito autonómico o local. En este sentido, considerando que el aptdo. g) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere genéricamente a *“las Corporaciones de Derecho Público”* sin establecer distinciones en razón de su ámbito territorial, hay que entender que todas ellas están comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG y están sometidas, por tanto, a obligaciones de publicidad activa en los términos de los arts. 5.1, 6, 6 bis, 7 y 8 de la Ley.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la sujeción a las obligaciones de transparencia de las Corporaciones de Derecho Público se circunscribe únicamente a aquella parte de su actividad sujeta al derecho administrativo. Así resulta claramente de la letra del art. 2.1 de la Ley en este aptdo. e): *“Las disposiciones de este título se aplicarán a: (...) e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”*.

sujetos que deban considerarse poder adjudicador financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia-”.

59 Art. 2, núm. 3, de la Ley 2/1974, sobre Colegios Profesionales (citada): *“Los Colegios Profesionales se relacionarán con la Administración a través del Departamento ministerial competente”*; art. 34, núm. 1, de la Ley 4/2014, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (citada): *“Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación están sujetas en el ejercicio de su actividad a la tutela de la Administración General del Estado o de las respectivas Comunidades Autónomas, en el caso de que éstas hubieran asumido estatutariamente las competencias correspondientes”*; art. 82, núm. 1, del texto refundido de la Ley de Aguas de 2002 (citado): *“Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca”*, y art. 45, núm. 1, de la Ley 3/2001, de Pesca Marítima del Estado: *“Las Cofradías de Pescadores son corporaciones de derecho público, sin ánimo de lucro, representativas de intereses económicos, que actúan como órganos de consulta y colaboración de las administraciones competentes en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero”*.

⁶⁰ Otra diferencia es que no forman parte del sector público administrativo como éstas. Consecuentemente no figuran en los registros del INVENTE o del INVESPE.

⁶¹ Identificados precisamente en base a una condición subjetiva vinculada con los intereses representados por la Corporación: Así, la condición de miembro de una determinada profesión en el caso de los Colegios Profesionales; la condición de comerciante o de propietario de una finca rústica o urbana en el caso de las Cámaras Oficiales o la condición de usuario de un aprovechamiento colectivo de aguas públicas en el caso de las Comunidades de Regantes,.





El motivo último de esta limitación no es otro, a criterio de este Consejo, que el carácter esencialmente privado de las actividades de las Corporaciones de Derecho Público que no implican el ejercicio de potestades administrativas o no se refieren a los aspectos orgánicos, estructurales o de funcionamiento de las mismas. Como se ha dicho, la actividad privada de las Corporaciones se refiere básicamente a la defensa y promoción de los intereses profesionales, económicos y comerciales de sus miembros, en cuyo sentido parece lógico que no esté sometida a las exigencias de transparencia que, de acuerdo con la LTAIBG, se aplican al conocimiento de su actividad de carácter público y la información necesaria para la efectiva rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Resta señalar únicamente, por su trascendencia a efectos interpretativos, que la inclusión de las Corporaciones de Derecho Público entre los poderes adjudicadores que ha operado la LCSP constituye en la práctica una ampliación de la actividad de derecho administrativo de aquéllas al ámbito contractual y representa, a criterio de este CTBG, un refuerzo del aspecto público de su régimen jurídico.

Así mismo, las consecuencias de esta modificación legal alcanzan también a los criterios mantenidos hasta el presente por este CTBG en numerosas resoluciones respecto al alcance y al contenido exacto de la limitación de las obligaciones de transparencia de las Corporaciones de Derecho Público a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, por lo que debería procederse por este Consejo a su revisión y a la fijación de nuevas pautas interpretativas ajustadas a la LCSP. No obstante, teniendo en cuenta la especificidad de la cuestión y para no aumentar en exceso la longitud de este criterio de interpretación uniforme, ya de suyo muy extenso, se considera más adecuado abordar la cuestión en un criterio interpretativo específico, no vinculado expresamente a las obligaciones de publicidad activa.

B.c) Órganos constitucionales e instituciones análogas

El aptdo. f) es el segundo de los aptdos. del art. 2.1 de la LTAIBG que se refiere a entidades no administrativas y el único que, a salvo de las instituciones mencionadas en el último inciso -que aparecen mencionadas de forma genérica-, contiene una enumeración individualizada de las entidades que incorpora. Concretamente, diez: 1º.- La Casa de S.M. el Rey; 2º.- El Congreso de los Diputados; 3º.- El Senado; 4º.- El Tribunal Constitucional (TC); 5º.- El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ); 6º.- El Banco de España (BdE); 7º.- El Consejo de Estado (CdE); 8º.- El Defensor del Pueblo (DPU); 9º.- El Tribunal de Cuentas (TCU) y 10º.- El Consejo Económico y Social (CES)⁶².

⁶² La Casa de S.M. el Rey, el CdE, el CGPJ, las Cortes -Congreso, Senado y DPU-, el TC y el TCU figuran en los registros del INVENTE como "Órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado"; el BdE figura como "Otra Entidad de Derecho Público - Instituciones Financieras Admón. Central" y el CES figura como "Ente público - Administraciones Públicas Admón. Central"





Dejando aparte por el momento a las instituciones autonómicas mencionadas en último lugar, hay que destacar que, con la excepción del BdE, el resto de los organismos enumerados aparecen regulados o mencionados en la Constitución⁶³. En este sentido, cabe decir que -otra vez salvo en lo referente al BdE- el apartado f) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a los que la doctrina especializada denomina tradicionalmente “*órganos constitucionales*” -los integrantes de los tres Poderes del Estado más la Casa de S.M. el Rey y el TC- y “*órganos de relevancia constitucional*” -el DPU, el TCU, el CdE y el CES-. Así lo ha entendido este CTBG con anterioridad al presente criterio interpretativo, cuando en marzo de 2017 publicó un “*Informe de Evaluación del cumplimiento de la LTAIBG por parte de los órganos constitucionales y los organismos reguladores*”⁶⁴.

Debe resaltarse que en dicho informe se incluía a la Fiscalía General del Estado (FGdE) en cuanto órgano de gobierno del Ministerio Fiscal⁶⁵. El motivo es el carácter de órgano de relevancia constitucional de éste que se desprende, primeramente, del doble hecho de que las líneas básicas de su regulación están contenidas en el art. 124 de la CE -que remite para lo demás al futuro Estatuto orgánico de la institución- y de que el nombramiento del Fiscal General del Estado está específicamente regulado en el núm. 4 del mismo, y, en segundo lugar, de que el Ministerio Fiscal aparece expresamente definida como tal en el art. 2 de su Estatuto Orgánico, aprobado por Ley 50/1981 (citada)⁶⁶.

A juicio de este Consejo, el criterio debe continuarse manteniendo y, en consecuencia y a efectos de este criterio interpretativo, se considera que la FGdE, como órgano de relevancia constitucional, está implícitamente incluida en el aptdo. f) de la LTAIBG por analogía con el tratamiento dado a los restantes órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

⁶³ Así, el art. 54 se refiere a la institución del DPU como Alto Comisionado de las Cortes Generales, encargado de supervisar la actividad de la Administración en defensa de los derechos y libertades fundamentales, y remite su regulación a una futura Ley Orgánica; el art. 65 se refiere a la casa de S.M. el Rey y regula el régimen presupuestario y los nombramientos del personal civil y militar de la misma; los arts. 66 y sigs. regulan la composición, la elección, las funciones y los aspectos básicos del funcionamiento del Congreso y el Senado y del Estatuto de sus miembros y remiten a los Reglamentos de ambas Cámaras para los restantes aspectos (art. 72); el art. 107 se refiere al CdE y reenvía su regulación a una futura Ley Orgánica; el art. 122 regula la composición del CGPJ y reenvía a una futura ley orgánica su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario; el art. 131 dispone la creación de un Consejo (el CES) dirigido a institucionalizar la participación de las CCAA, los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas en los proyectos de planificación socio-económica y cuya composición y funciones se desarrollarán por ley, y, finalmente, el art. 136 establece las líneas básicas de la regulación del TCU y remite a la ley orgánica la de su composición, organización y funciones.

⁶⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Informes_recomendaciones/informes.html.

⁶⁵ Ver arts. 12 y 13, núm. 1, de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Concretamente: art. 12: “*Son órganos del Ministerio Fiscal: a) El Fiscal General del Estado (...)*” y art. 13: “*Uno. El Fiscal General del Estado dirige la Fiscalía General del Estado, integrada por la Inspección Fiscal, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo, y por los Fiscales de Sala que se determinen en plantilla (...)*”.

⁶⁶ “*El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, y ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad*”.





La única duda respecto de la primera parte del aptdo. f) de la LTAIBG la puede plantear la inclusión del BdE entre los organismos o instituciones mencionados expresamente en el artículo.

Es claro que el BdE no aparece regulado ni mencionado en la Constitución por lo que difícilmente podría ser considerado órgano de naturaleza o relevancia constitucional. De acuerdo con la disposición adicional 19ª de la LRJSP, se trata de una entidad con la “condición de Banco Central Nacional” que se rige “en primer término, por lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013 y la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España” y, supletoriamente, por la propia Ley.

Desde este punto de vista, se trataría de un organismo de regulación especial, que, como tal, podría haber sido incorporado por los redactores de la LTAIBG a la letra d) del art. 2.1 o también, atendiendo a su plena independencia y a las funciones de regulación y supervisión que desempeña, a la letra c). No obstante, figura en el apartado f), expresamente mencionado junto a los órganos constitucionales.

A criterio de este CTBG, el hecho de que, como se ha dicho más arriba, el apartado f) del art. 2.1 de la Ley sea el único que contiene una enumeración taxativa de organismos revela la intención de los redactores de la Ley de reunir en un mismo precepto a los sujetos obligados de mayor nivel institucional en las estructuras del Estado. Y no cabe duda de que el BdE, por su altísimo grado de autonomía e independencia y la importancia de sus funciones, es una de las entidades fundamentales del sistema institucional español.

Resta por referirse al último inciso del precepto, referido a las “instituciones autonómicas análogas”. Estas -que podríamos denominar “órganos estatutarios”- serían las instituciones creadas por las distintas CCAA en sus Estatutos de Autonomía, con funciones y naturaleza similares a las de los órganos constitucionales, esto es: las Cortes, los Parlamentos y las Asambleas Legislativas de ámbito autonómico; los Comités y Consejos Económico-Sociales; los Consejos Consultivos; las Cámaras de Cuentas y los Defensores del Pueblo⁶⁷. Obviamente, la analogía no se predica del BdE, entidad única en todo el territorio debido a su carácter de banco central y a que, de acuerdo con el art. 149.1.11ª de la Constitución, tanto el sistema monetario como el régimen cambiario y las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros son materias de competencia exclusiva del Estado.

En cuanto al régimen jurídico aplicable a todos estos órganos y entidades, además de señalar que todos ellos son creados por Ley -en el caso de los órganos constitucionales y de relevancia

⁶⁷ De estas entidades, a fecha de hoy, únicamente figuran en el INVENTE la *Sindicatura de Comptes* de Cataluña, los Consejos Económicos y Sociales de Galicia, Canarias, La Rioja, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco y el Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana (categoría “Ente público - Administraciones Públicas Admón. Regional”)





constitucional y de sus equivalentes de ámbito autonómico, por las que ocupan el nivel jerárquico superior en los correspondientes ordenamientos jurídicos- hay que destacar que son entidades de regulación especial que se rigen por su normativa específica. Concretamente -y sin perjuicio de las normas constitucionales, los Estatutos de Autonomía y los tratados y normativa de la Unión Europea (UE)-, en el caso de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, por las correspondientes leyes de creación y normas propias de funcionamiento⁶⁸; en el caso del BdE, por la Ley 13/1994, de Autonomía (citada), y, en el caso de los órganos estatutarios de las CCAA, por los Estatutos de Autonomía y la normativa específica de cada uno de ellos.

El último punto a tener en cuenta respecto de las entidades incluidas en el aptdo. f) del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG es el sentido del último inciso del precepto, según el cual estas entidades, como acaba de verse que sucedía con las Corporaciones de Derecho Público, únicamente están comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I de la Ley *“en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”*.

Nuevamente la Ley introduce una separación material en el conjunto de actividades que desarrollan las entidades que contempla, en este caso distinguiendo aquéllas que son propias de la función constitucional, estatutaria ó institucional de las mismas -v. gr. la defensa de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, en el caso del DPU o los Defensores del Pueblo autonómicos; el control de constitucionalidad de las leyes o la resolución de conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA, en el caso del TC, o la ordenación bancaria y la actuación como Banco Central del Estado en el caso del BdE- de aquéllas que pertenecen al ámbito de su administración y gobierno interno⁶⁹. La información correspondiente a las primeras no está sujeta a publicidad activa ni constituye información pública a efectos del derecho de acceso; la segunda sí lo está, en los mismos términos que los datos e informaciones relativos a la actividad del resto de las entidades mencionadas en las otras letras del art. 2, num. 1, de la LTAIBG, esto es, los fijados en los arts. 5, núm. 1, 6, 6 bis, 7 y 8 de la Ley.

A criterio de este CTBG, el motivo de esta separación a efectos de transparencia de las funciones constitucionales, institucionales o estatutarias de las entidades del aptdo. f) y su actividad

⁶⁸ Estas son por orden cronológico: la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC; la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del CdE; la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del DPU; el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982; la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del TCU; la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial; la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social y el Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

⁶⁹ Esta sería la *“actuación administrativa”* a que se refiere la disposición adicional 22ª de la LRJSP, *“Actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos”*: *“La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley”*.





administrativa se halla en la especificidad o singularidad de las primeras frente a la universalidad de las segundas. La publicidad o el suministro de información sobre p. ej. el desarrollo de la función legislativa o de control del Ejecutivo por parte de las Cámaras parlamentarias; sobre la fiscalización, auditoría o control de las cuentas públicas por los Tribunales y Cámaras de Cuentas o sobre el ejercicio de función consultiva del Estado o las CCAA por parte de los órganos consultivos, está necesariamente sujeta a unas exigencias y limitaciones formales y materiales diferentes de las aplicables a los datos o informaciones referidos a actividades que, como la administración de recursos humanos, la gestión presupuestaria o la ordenación de pagos, se repiten sin variaciones significativas en todos los organismos, entes o instituciones públicas. Así, parece lógico a este CTBG que la transparencia de la actividad constitucional, estatutaria o institucional de los órganos constitucionales, de relevancia constitucional y estatutaria, por una parte, y de la actividad propia del BdE, por otra, se ajuste a unos parámetros y cauces jurídicos distintos -y, seguramente, más exigentes- que los aplicados a aquella parte de su actividad que se ajusta a las mismas reglas y procedimientos que el resto de los sujetos públicos.

Finalmente, en orden a la limitación de las obligaciones de transparencia del BdE, los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y las instituciones autonómicas a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, cabe destacar que, como acaba de señalarse en el precedente epígrafe de estas “Consideraciones”, este CTBG tiene previsto abordar la cuestión en un nuevo criterio de interpretación uniforme, no vinculado expresamente a las obligaciones de publicidad activa y dirigido también a examinar aquélla en relación con las Corporaciones de Derecho Público.

B.d) Sociedades mercantiles públicas

El apdo. g) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a las “*Sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100*”. Recoge así el tercer supuesto de entidades no AAPP que incorpora el art. 2, núm. 1, de la LTAIBG, que se corresponde con aquéllas que podemos denominar “*sociedades mercantiles públicas*” en atención a que están controladas por alguna de las entidades mencionadas en el resto de los apartados del precepto, que tiene así reservado el poder de decisión en el ámbito de las mismas.

En relación con este punto, hay que destacar que la LTAIBG se refiere exclusivamente a las Sociedades participadas por dichas entidades en un porcentaje de más del 50 por 100 del capital social, dejando aparentemente al margen otros supuestos en que el control social de las entidades participantes se alcanza por vías diferentes a la de la mayoría del capital. Ahora bien: este criterio de definición de las Sociedades mercantiles, que coincide con el expresado en la normativa vigente a la fecha de entrada en vigor de la LTAIBG -esto es, el art. 166, núm. 1, letra c). de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP), ya citada, referido a las





Sociedades mercantiles estatales, y el art. 3, núm. 1, aptdo. d), del TRLCSP, que lo extiende, con carácter básico⁷⁰, al sector público general- ha sido modificado posteriormente , tanto en lo que hace al art. 166 de la LPAP -redactado nuevamente por la LRJSP⁷¹- como al art. 3.1, d) del TRLCSP, sustituido por el nuevo art. 3.1, h) de la LCSP.

Conforme con el nuevo art. 166 de la LPAP, son Sociedades mercantiles estatales aquellas

“... sobre las que se ejerce control estatal:

1º Bien porque la participación directa en su capital social de la Administración General del Estado o algunas de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a la Administración General del Estado y a todas las entidades integradas en el sector público institucional estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas.

2. Bien porque la sociedad mercantil se encuentre en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores respecto de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos vinculados o dependientes”.

Y conforme al art. 3.1 h) de la LCSP forman parte del sector público:

“Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) del presente apartado sea superior al 50 por 100, o en los casos en que sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre.

Tanto el art. 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, como el art. 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre a que el art. 2.1, letra g), de la LTAIBG, que sustituye al anterior, disponen lo siguiente:

“A los efectos de esta Ley, se estará a la definición de grupo de sociedades establecida en el artículo 42 del Código de Comercio”.

Por su parte, el art. 42 del Código de Comercio, establece:

“(....)

Existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras. En particular, se presumirá que existe control cuando una sociedad, que se calificará

⁷⁰ Disposición final primera, “*Títulos competenciales*”.

⁷¹ Ver disposición final 6ª, núm. 1.





como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:

a) Posea la mayoría de los derechos de voto.

b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.

c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.

d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del órgano de administración o altos directivos de la sociedad dominante o de otra dominada por ésta. Este supuesto no dará lugar a la consolidación si la sociedad cuyos administradores han sido nombrados, está vinculada a otra en alguno de los casos previstos en las dos primeras letras de este apartado.

A los efectos de este apartado, a los derechos de voto de la entidad dominante se añadirán los que posea a través de otras sociedades dependientes o a través de personas que actúen en su propio nombre pero por cuenta de la entidad dominante o de otras dependientes o aquellos de los que disponga concertadamente con cualquier otra persona”.

De este modo, debe entenderse que, después de la LRJSP y la LCSP, la calificación de Sociedad mercantil pública se aplica no solo a aquellas sociedades participadas mayoritariamente por una o varias de las entidades del art. 2.1 de la LTAIBG sino también a aquellas en que, con una participación inferior al 50 por 100, la entidad o entidades participantes haya ganado el control de la sociedad por disponer del mayor número de derechos de voto o haber designado a la mayor parte de los miembros del órgano de administración de aquella.

De acuerdo con ello, la cuestión o la duda que se plantea es si las Sociedades mercantiles controladas por una entidad pública no mayoritaria deben entenderse comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I de la Ley o si por el contrario únicamente han de entenderse comprendidas aquellas en que la participación sea superior al 50 por 100 del capital.

A juicio de este CTBG, la respuesta es clara en el sentido de que no solo las Sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por cualquiera de las entidades previstas en el art. 2.1 de la LTAIBG deben tenerse por incluidas en el ámbito de aplicación del título I de ésta sino también aquéllas en que el control social se alcanza por acumulación de derechos de voto o por la designación de los miembros del órgano de dirección. Como se decía en relación con las AAI -ver el apartado correspondiente de este epígrafe-, la letra del precepto no puede admitirse como argumento contrario pues, a la fecha de entrada en vigor de la LTAIBG, el criterio del control efectivo y no simplemente formal para la definición de las Sociedades públicas no se había introducido aún en nuestro ordenamiento jurídico.





El aptdo. g) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a las Sociedades mercantiles participadas sin especificar el ámbito territorial. Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta que el precepto se presenta abierto por completo, hay que entender que se refiere tanto a las Sociedades de ámbito estatal como a las de ámbito autonómico y local, que serían, en conjunto y en consecuencia, sujetos comprendidos en el Título I de la Ley. Así resulta, como se ha visto en otros puntos de este epígrafe, de la aplicación del principio de *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*⁷².

Las Sociedades mercantiles públicas⁷³ son, pues, aquéllas en las que alguna o algunas de las entidades mencionadas en el art. 2.1 de la LTAIBG ostenta la titularidad de más del 50 por 100 del capital o ejerce el control efectivo, aún teniendo una participación en el capital inferior a dicho porcentaje⁷⁴. En principio, se trata de entidades públicas, pertenecientes al sector público institucional⁷⁵ pese a que su constitución, su forma jurídica, su estructura y su funcionamiento se ajustan a normas de derecho privado, pues están reguladas por ley y se hallan bajo el control de una entidad pública.

Las Sociedades mercantiles estatales están reguladas en la legislación administrativa general del Estado -LRJSP⁷⁶, LPAP⁷⁷ y, en lo que hace a su actividad contractual y sean o no poderes

⁷² De acuerdo con los registros del INVENTE, existen hoy 136 Sociedades mercantiles estatales, 337 autonómicas y 1.116 locales, residentes en España, y 41 no residentes, tanto de ámbito estatal como autonómico.

⁷³ A fecha de hoy figuran 2067 en INVENTE: 135 de ámbito estatal, 373 de ámbito autonómico, 1115 de ámbito local y 444 pendientes de clasificar como de ámbito autonómico o local. Como ejemplos pueden citarse Agencia EFE, S.A., S.M.E. (EFE), Compañía Española de Financiación del Desarrollo Cofides, S.A., S.M.E. (COFIDES), Corporación de Radio y Televisión Española, S.A., S.M.E. (CORPORACIÓN RTVE), Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA), Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P. (ISDEFE) y Servicios y Estudios para la Navegación Aérea y la Seguridad Aeronáutica, S.M.E., M.P., S.A. (SENASA), como entidades de ámbito estatal; Aeroports Públics de Catalunya, SL, Balneario y Agua de Solares, S.A., en liquidación, Canal Sur Radio y Televisión, Sociedad Anónima, y Euskal Telebista - Televisión Vasca, S.A. (Sociedad Unipersonal), como entidades de ámbito autonómico, y Aparcamientos municipales y gestión vial de Ceuta, S.A., Aseo y Limpieza Municipales de Torremolinos S.A., Circuito de Jerez (CIRJESA) y Ciudad Deportiva Anoeta-Anoeta Kiroldegia, S.A., como entidades de ámbito municipal.

⁷⁴ A efectos interpretativos, cabe señalar que el criterio del control efectivo ha sido incorporado en algunas leyes autonómicas de transparencia. Así, la LTRar, cuyo art. 4, "Sujetos obligados", dispone en el núm. 1, aptdo. h): "1.h) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al cincuenta por ciento o en las cuales las citadas entidades puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen". Así tb., el art. Artículo 2, "Ámbito de aplicación", núm. 1, aptdo. a), de la Ley 8/2018, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias: "Las disposiciones de este título se aplicarán a: a) La Administración del Principado de Asturias y sus organismos y entes públicos, así como las sociedades mercantiles y fundaciones en las que tengan directa o indirectamente participación mayoritaria o dominio efectivo". Así tb., finalmente, el art. 2, "Ámbito de aplicación", aptdo. e), de la LTRmad: "Las empresas públicas, que por ejercer una posición dominante, en los términos establecidos en la legislación estatal, hayan sido adscritas al sector público autonómico".

⁷⁵ Aptdo. a) del núm. 2 del art. 2, "Ámbito de aplicación", de la LRJSP.

⁷⁶ Ver Capítulo I, "Del Sector Público institucional", y Capítulo V, "De las Sociedades Mercantiles estatales", del Título II, "Organización y funcionamiento del Sector Público institucional" (arts. 83 a 87 y 111 a 117) de la LRJSP.

⁷⁷ Arts. 166 a 182.





adjudicadores a las disposiciones de la LCSP⁷⁸. Su constitución debe ser acordada por el Consejo de Ministros, que designa el Ministerio u organismo público que ejercerá la tutela sobre ellas -en caso de que no se designara a ningún Departamento específico, correspondería ejercerla por defecto al Ministerio de Hacienda-, y su organización y funcionamiento se ajustan a normas de derecho privado aunque siempre en el marco de las normas generales de derecho administrativo que las regulan, especialmente en lo que se refiere a la gestión de su patrimonio, al control y supervisión de su actividad financiera y a su actividad de contratación.

Las Sociedades mercantiles de ámbito autonómico y local -en ocasiones denominadas “empresas públicas” o “sociedades públicas”-, se regulan por la normativa propia de la Comunidad o Entidad que ostente la mayoría del capital o ejerza el control sobre sus decisiones, tanto de alcance general -normas organizativas o reguladoras de los sectores públicos regional, provincial o municipal- como particular.

B.e) Fundaciones del sector público

El aptdo. h) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a un nuevo supuesto de entidades públicas sin consideración de AAPP, concretamente a las “Fundaciones del Sector Público previstas en la legislación en materia de fundaciones”.

Como se ha visto que sucedía con el aptdo. g), el precepto se refiere a las Fundaciones del sector público sin especificar o matizar un ámbito territorial determinado. Así, en virtud del principio interpretativo *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, hay que considerar que se refiere tanto a las Fundaciones de ámbito estatal⁷⁹ como a las de ámbito autonómico y local⁸⁰, que quedarían, en conjunto, comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I de la Ley.

A la fecha de entrada en vigor de la LTAIBG, la legislación en materia de fundaciones estaba constituida por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, norma de carácter básico que desarrollaba “las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de fundación reconocido en el artículo 34, en relación con el 53, de la Constitución, y son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución”. La Ley dedicaba un Capítulo, el X, a regular las Fundaciones del sector público estatal⁸¹, que no tenía carácter básico, por lo que la regulación de las Fundaciones públicas de ámbito territorial quedaba a la legislación propia de las CCAA y a la normativa de las EELL, siempre dentro de las bases reguladoras del ejercicio del derecho de fundación.

⁷⁸ Arts. 316 a 322.

⁷⁹ 42 a día de hoy, según datos del INVENTE y el INVESPE.

⁸⁰ A día de hoy, figuran en el INVENTE 399 Fundaciones de ámbito autonómico -dos de ellas no residentes en España- y 241 de ámbito local.

⁸¹ Hoy derogado por la disposición derogatoria única, aptdo. d), de la LRJSP.





A fecha de hoy, la norma reguladora de las Fundaciones del sector público estatal es la LRJSP, que dedica al asunto el Capítulo VII, *“De las Fundaciones del sector público estatal”*, del Título II, *“Organización y funcionamiento del sector público estatal”*. Pese a la rúbrica de los dos apartados que la sistematizan, algunos preceptos de esta normativa son aplicables, con carácter básico, a CCAA y EELL: concretamente, los relativos a la adscripción de la Fundación a una determinada Administración territorial y los relativos a la asunción de su patronato por cualquiera de éstas.

Respecto de las Fundaciones estatales, el art. 128, *“Definición y actividades propias”*, de la LRJSP señala lo siguiente:

“1. Son fundaciones del sector público estatal aquellas que reúnan alguno de los requisitos siguientes:

a) Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.

b) Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público institucional estatal con carácter permanente.

c) La mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público institucional estatal.

2. Son actividades propias de las fundaciones del sector público estatal las realizadas, sin ánimo de lucro, para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación.

Únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa. Las fundaciones no podrán ejercer potestades públicas.

En la denominación de las fundaciones del sector público estatal deberá figurar necesariamente la indicación «fundación del sector público» o su abreviatura «F.S.P.».

3. Para la financiación de las actividades y el mantenimiento de la fundación, debe haberse previsto la posibilidad de que en el patrimonio de las fundaciones del sector público pueda existir aportación del sector privado de forma no mayoritaria”.

De este modo, las Fundaciones de ámbito estatal son, indistintamente: A) Aquellas constituidas con una aportación inicial mayoritaria de la AGE o cualquier entidad del sector público estatal (organismos públicos, entidades públicas, Sociedades mercantiles, asociaciones de AAPP de ámbito estatal o, incluso, otras Fundaciones); B) Aquellas en cuyo patrimonio se de una contribución mayoritaria permanente de la AGE o cualquier entidad del sector público estatal, ó C) Aquellas en cuyo patronato la mayoría de derechos de voto corresponda a la AGE o a una entidad del sector público estatal.





Con posterioridad a la LRJSP, el art. 3, “Ámbito de aplicación”, núm. 1, aptdo. e), de la LCSP ha incluido los criterios definitorios de las Fundaciones del sector público estatal como norma básica, aplicable a todas las AAPP, al menos para la determinación del que debe considerarse sector público a efectos de aplicación de la normativa de contratación. Así, de acuerdo con el núm. 3 del citado precepto, las Fundaciones del sector público, tanto estatal como autonómico y local, deben considerarse poderes adjudicadores si cumplen al menos una de las tres condiciones señaladas en el aptdo. e) del mismo.

De acuerdo con lo dicho hasta ahora, las Fundaciones del sector público⁸² son, como las Sociedades mercantiles públicas, entidades públicas, pertenecientes al sector público institucional⁸³ pese a que su constitución, su forma jurídica, su estructura y su funcionamiento se ajustan a normas de derecho privado. Su naturaleza pública procede de su regulación por ley y de que son constituidas o se hallan bajo el control de una entidad pública.

Las Fundaciones del sector público estatal están reguladas en los arts. 128 y sigs. de la LRJSP y 316 y sigs. de la LCSP. Conforme con la primera, son creadas por Ley, y sus Estatutos son aprobados por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta del titular del Ministerio de Hacienda y del Ministerio que ejerza el protectorado, que estará determinado en los Estatutos. Igualmente de acuerdo con la Ley, únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin ejercer potestades públicas. Por lo que respecta a su organización y funcionamiento, se ajustan a normas de derecho privado aunque siempre en el marco de las normas generales de derecho administrativo que las regulan, especialmente en lo que se refiere a la normativa presupuestaria, contable, de control económico-financiero y, como se ha visto, de contratación.

Las Fundaciones de los sectores públicos autonómico y local se rigen por la normativa propia de la Comunidad o Entidad Local a que se encuentren adscritas, tanto de alcance general -normas organizativas o reguladoras de los sectores públicos regional, provincial o municipal- como particular.

⁸² A fecha de hoy figuran 93’9 registradas en INVENTE, 42 de ámbito estatal, 391 de ámbito autonómico, 264 de ámbito local y 242 pendientes de clasificar como de ámbito autonómico o local. Como ejemplos pueden citarse Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares Carlos III (CNIC), F.S.P., Instituto de Cultura Gitana, Fundación Colección Thyssen Bornemisza, Fundación Comarcas Mineras para la Formación y Promoción del Empleo (FUCOMI) y Fundación Biodiversidad, F.S.P. como entidades de ámbito estatal; Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, *Fundació Institut Català de Ciències del Clima* (IC3), *Fundació Institut Català de Nanociència i Nanotecnologia* (ICN2), *Fundació Institut Català de Recerca en Patrimoni Cultural* (ICRPC) y Fundación Amado Alonso), como entidades de ámbito autonómico, y Fundación Museo de Bellas Artes de Bilbao, Fundación Museo de las Ferias, Fundación Naturalia XXI, FUNDESCAM y Orquesta Filarmónica de Gran Canaria, como entidades de ámbito local.

⁸³ Aptdo. a) del núm. 2 del art. 2, “Ámbito de aplicación”, de la LRJSP.





B.f) Asociaciones constituidas por Administraciones y entidades públicas y órganos de cooperación interadministrativa..

El último apartado del art. 2.1 de la LTAIBG, el aptdo. i), se refiere a un último supuesto de entidades públicas sin consideración de AAPP, *“las Asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos”* en el artículo, incluyendo *“los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título”*.

Así redactado, el texto plantea una primera duda en el sentido de que los órganos de cooperación interadministrativa que regulaba la LRJPAC en el momento de entrada en vigor de la LTAIBG y que, actualmente, regula la LRJSP (Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales de Cooperación y Comisiones Territoriales de Cooperación) no tienen naturaleza asociativa: como se verá más adelante, se trata de órganos administrativos de composición multilateral. Así, en principio, resulta difícil suponer las razones por las que la Ley los ha incluido en un solo precepto, junto a las Asociaciones⁸⁴.

En un análisis más atento, y teniendo en cuenta que el hecho de que la LTAIBG haya unido en un mismo texto Asociaciones y órganos de cooperación no implica que ambas entidades tengan análoga naturaleza jurídica -como se ha dicho antes, en el precedente epígrafe A.d, el art. 2.1 de la Ley es una norma definitoria del ámbito de aplicación del Título I de ésta sin efectos en el orden orgánico u organizativo-, la importancia de la cuestión se relativiza y queda circunscrita al ámbito puramente formal de la técnica o la sistemática empleada por los redactores de aquella. Así, en lo que a este criterio interpretativo interpretativo interesa, puede perfectamente quedar soslayada, en el entendimiento de que el aptdo. i) se refiere a dos tipos diferentes de entidades, que aparecen conectadas, probablemente, por la consideración de que las dos pueden integrar entidades u órganos pertenecientes a distintas AAT.

⁸⁴ De hecho, tanto el TRLCSP -de cuyo art. 3, *“Ámbito subjetivo”*, procede aparentemente, como ya se ha dicho, la redacción el art. 2.1 de la LTAIBG- como la LCSP, únicas normas generales de derecho administrativo que se refieren a las asociaciones de Administraciones y entidades públicas -la LRJSP no las menciona específicamente-, no incluyen a los órganos de cooperación en los apartados correspondientes. Así, el art. 3, *“Ámbito subjetivo”*, del TRLCSP dispone: *“1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades: (...) i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores. (...) 3. Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, los siguientes entes, organismos y entidades: (...) c) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores (...)”*. Y el Artículo 3, *“Ámbito subjetivo”*, de la LCSP: *“1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público las siguientes entidades: (...) k) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores. (...) 3. Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, las siguientes entidades: (...) e) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores (...)”*.





• Asociaciones constituidas por las AAPP

Por lo que se refiere al primero de estos tipos, las Asociaciones “constituidas” por las AAPP y el resto de las entidades mencionadas en el artículo, hay que empezar señalando que el texto de la Ley plantea una segunda duda conceptual, vinculada precisamente al sentido de la voz “constituidas”. La norma no define exactamente si se refiere a Asociaciones “constituidas” -esto es, “formadas” o “compuestas”- exclusivamente por Administraciones y entidades públicas- o se refiere también a Asociaciones “formadas” o “compuestas” por éstas y por entidades de naturaleza privada⁸⁵. Por otra parte, el término “constituidas” puede entenderse también como sinónimo de “promovidas” o “fundadas”, de modo que tampoco puede saberse a ciencia cierta si el texto quiere referirse únicamente y en exclusiva a las Asociaciones “fundadas” por una Administración o una entidad pública, con independencia de quienes sean sus socios, y dejar fuera a las demás.

A criterio de este CTBG, la respuesta a las dudas planteadas viene a través de la interpretación sistemática de los arts. 2 y 3 de la LTAIBG. Considerando que, como se ha visto más atrás, el art. 2 se refiere a personas o entidades públicas y el art. 3 a personas o entidades de carácter privado, parece que, partiendo de la localización sistemática del aptdo. i) del núm. 1 del primero, las Asociaciones de Administraciones o entidades públicas mencionadas en él deben ser las formadas exclusivamente por entidades públicas, que, por otra parte, serán también las “promovidas” o “fundadas” por entidades de esta naturaleza pues, aunque sea dable imaginar una Asociación promovida por un privado que, después de la baja de éste, continúe funcionando solo con socios públicos, hay que pensar que se trata de un supuesto muy difícil de encontrar en la práctica. Por su parte, las Asociaciones constituidas por sujetos privados o por sujetos privados y entidades o Administraciones públicas, en cuanto personas privadas, estarían incluidas entre las “entidades” del art. 3 y, consecuentemente, solo estarían sujetas a las normas del Título I de la Ley en la medida en que recibieran ayudas o subvenciones públicas de valor superior a los valores establecidos en la norma⁸⁶.

Aceptando esta interpretación, aún se plantearía una última duda respecto de las Asociaciones del aptdo. i), vinculada al ámbito territorial de las Asociaciones formadas por Administraciones o unidades públicas. La Ley se refiere a las Asociaciones de Administraciones o entidades públicas sin diferenciar si éstas han de ser de ámbito estatal, autonómico ó local, de dos o de todos ellos. Así se plantea la cuestión, similar a la planteada en relación con otros grupos de entidades del art. 2.1 de

⁸⁵ El art. 2, “Contenido y principios”, núm. 6, de la LODA establece: “Las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación”.

⁸⁶ Indirectamente, el último inciso del núm. 6 del art. 2 de la LODA -que establece que las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación con particulares “siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación”- proporciona un motivo más para admitir la interpretación propuesta, fortaleciendo la dimensión privada de las Asociaciones mixtas entre entidades públicas y privadas en lo que hace a su organización y funcionamiento.





la LTAIBG, de si el precepto es aplicable a las Asociaciones de Administraciones o entidades públicas únicamente de la AGE, las CCAA o las EELL o si, por el contrario, es aplicable a las Asociaciones de los tres niveles territoriales. En este caso, la respuesta es sencilla: por aplicación otra vez del principio jurídico de *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, parece evidente que se aplica a todas las Asociaciones de Administraciones y entidades públicas sea cual sea el ámbito territorial, estatal, autonómico o local, de cada una de las Administraciones o entidades asociadas.

Así, pues, el aptdo. i) del art. 2.1 de la LTAIBG está referido a las Asociaciones formadas por Administraciones y entidades públicas estatales, autonómicas o locales, que quedan, en conjunto, comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I de aquélla. Estas Asociaciones serían entidades públicas, integradas exclusivamente por personas de esta naturaleza⁸⁷, dirigidas al desarrollo de funciones públicas⁸⁸ -con la posibilidad incluso de que les sea atribuido el ejercicio de potestades administrativas, como en el caso de las Federaciones y Asociaciones de EELL- y sujetas, primeramente, a las normas de la LODA, como norma básica reguladora del ejercicio del derecho de asociación proclamado en el art. 22 de la CE, y, en segundo lugar, a las normas propias de las distintas AATT, tanto generales como particulares.

En cuanto a su organización y funcionamiento, las Asociaciones se rigen por las normas referentes a estas cuestiones en la LODA y sus disposiciones de desarrollo y por las disposiciones de su Acuerdo Fundacional y de sus Estatutos. En el caso de las Asociaciones multi-Administraciones, y a falta de norma legal expresa -la LODA no contiene disposición alguna sobre la adscripción de las Asociaciones a una u otra de las Administraciones asociadas-, habrá que estar al Acuerdo y los Estatutos de ésta para resolver las cuestiones que pudieran suscitarse, especialmente en cuanto al régimen presupuestario, contable o de control aplicable.

A falta de datos sobre las Asociaciones de Administraciones y entidades públicas existentes⁸⁹, la determinación de las entidades concretas incluidas en la categoría deberá hacerse de forma casuística por los aplicadores de la LTAIBG. En todo caso, cabe señalar, primeramente, que, existiendo en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo diversas herramientas aptas para formalizar o canalizar la colaboración y la cooperación entre Administraciones (convenios de colaboración, consorcios, órganos de cooperación, etc...), el recurso a fórmulas asociativas no es muy frecuente, especialmente en el supuesto de Asociaciones multi-Administraciones. En segundo

⁸⁷ Aquéllas que no tengan limitado el ejercicio de derecho de asociación en "*sus normas constitutivas y reguladoras*", a cuyo tenor hay que atenerse, en todo caso (art. 3, "*Capacidad*", letra g), de la LODA)

⁸⁸ De acuerdo con el art. 2, núm. 6, de la LODA (transcrito más atrás), las entidades públicas "podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo". En el primer caso, que es el que aquí interesa, se entiende que las finalidades de la Asociación deben estar relacionadas con las funciones o competencias de las entidades que la integran.

⁸⁹ Ni el INVENTE ni el INVESPE registran datos referentes a entidades públicas con forma de asociación. Por su parte, el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior (referenciado más atrás) no proporciona datos diferenciados de las Asociaciones de Administraciones o entidades públicas como tales.





lugar, que el ejemplo más claro de estas Asociaciones lo constituyen las Federaciones y Asociaciones de Entidades Locales -v. gr. la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que, en su condición de entidad más representativa tiene actualmente atribuida la representación institucional de las EELL ante la AGE-, creadas al amparo de y reguladas por la disposición adicional 5ª de la LBRL, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁹⁰.

- **Órganos de cooperación interadministrativa**

Por lo que se refiere a los órganos de cooperación interadministrativa -el segundo de los grupos de entidades públicas referidos en el aptdo. i) del art. 2.1 de la LTAIBG-, ya se ha indicado más atrás que, pese a haber sido incluidos por los redactores de la Ley en el mismo precepto que las Asociaciones de Administraciones y entidades públicas, son netamente diferentes de éstas en lo que se refiere a la naturaleza jurídica.

La LRJSP -la norma general que contiene a día de hoy la normativa básica reguladora de los órganos de cooperación- incluye las correspondientes disposiciones en la Sección 2ª, “*Técnicas orgánicas de cooperación*”, del Capítulo III, “*Relaciones de cooperación*”, del Título III, “*Relaciones interadministrativas*”. De acuerdo con el art. 145, “*Órganos de cooperación*”, éstos son “*órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene*” (aptdo. núm. 1

⁹⁰ “1. Las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones. 2. Las asociaciones de entidades locales se regirán por sus estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, los cuales deberán garantizar la participación de sus miembros en las tareas asociativas y la representatividad de sus órganos de gobierno. Asimismo, se señalará en los estatutos la periodicidad con la que hayan de celebrarse las Asambleas Generales Ordinarias, en caso de que dicha periodicidad sea superior a la prevista, con carácter general, en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación. 3. Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones Públicas. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, podrán actuar como entidades colaboradoras de la Administración en la gestión de las subvenciones de la que puedan ser beneficiarias las Entidades Locales y sus organismos dependientes. Las asociaciones de Entidades Locales podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal regulado en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en los mismos términos que las Entidades Locales. Conforme a lo previsto en el artículo 203 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, estas asociaciones podrán crear centrales de contratación. Las Entidades Locales a ellas asociadas, podrán adherirse a dichas centrales para aquéllos servicios, suministros y obras cuya contratación se haya efectuado por aquéllas, de acuerdo con las normas previstas en ese Texto Refundido, para la preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas. 4. Las asociaciones de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación en todo el territorio ostentarán la representación institucional de la Administración local en sus relaciones con la Administración General del Estado”.





del precepto) y se rigen *“por lo dispuesto en esta Ley y por las disposiciones específicas que les sean de aplicación”* (aptdo. núm. 2).

De este modo, a juicio de este CTBG, parece claro que no se trata de entidades u organismos públicos sino de órganos administrativos, esto es, de *“unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”*, conforme a la definición de órgano administrativo que incorpora el art. 5, núm. 1, de la LRJSP. Así, los órganos administrativos -al igual que los órganos de cualquier persona jurídica- vendrían a ser las unidades funcionales en que se estructura una determinada Administración o entidad, en base a un principio organizativo de división del trabajo, y se encargan en conjunto del desarrollo o ejecución material de las tareas o actividades que integran el ámbito competencial propio de aquéllas. Es decir: no constituyen por sí mismos una Administración o una entidad pública sino únicamente una sección o parte de ella.

En el caso de los órganos de cooperación, formados por representantes de dos o más AATT, la persona jurídica o entidad superior a que pertenecen no sería ninguna de las Administraciones representadas sino, probablemente, el Estado, como entidad jurídica que integra los tres niveles territoriales, y la función que les corresponde desarrollar, señalada directamente por la LRJSP, es la de realizar prácticamente el principio de *“cooperación al servicio del interés general”* que, de acuerdo con el art. 145 de la Ley, debe presidir las relaciones entre las Administraciones, y que se concreta en *“acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio”*⁹¹.

Estas dos características -su naturaleza de órgano del Estado o, en todo caso, su naturaleza de multi-Administración, y su dedicación exclusiva a la función de cooperación- justifican que el aptdo. i) del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG se cuide de señalar que la sujeción de los órganos de cooperación a las obligaciones del Título I de aquélla lo será solo *“en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia”* le resulten de aplicación las disposiciones correspondientes. Así, siendo órganos desprovistos de estructura y de recursos propios y con las funciones limitadas al ámbito de la cooperación interadministrativa, parece razonable entender que únicamente estarán obligados, en materia de publicidad activa, a hacer públicos los datos o informaciones relacionados con esta actividad y, en materia de derecho de acceso, a facilitar la información atinente a la misma, sin que les sean de aplicación las obligaciones de transparencia vinculadas a otras cuestiones señaladas en la Ley -p. ej. currículos, indemnizaciones y autorizaciones de compatibilidad de los altos cargos que los componen- que deberán cumplir las Administraciones representadas. Y así también, en lo que hace a las obligaciones que les pueden ser exigibles, parece razonable que, a falta de estructura propia, el

⁹¹ De hecho la LRJSP regula los órganos de cooperación no en cuanto entidades públicas -que ya se ha visto que no son- sino en cuanto herramientas orgánicas u organizativas al servicio del principio de cooperación.





mismo precepto establezca, como regla práctica, que *“el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación”*.

De acuerdo con la LRJSP, los principales órganos técnicos de cooperación son dos, la Conferencia de Presidentes -órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las CCAA, formado por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades y las Ciudades de Ceuta y Melilla- y las Conferencias Sectoriales, dirigidas a un determinado ámbito sectorial o área de actuación administrativa y compuestas, en representación de la AGE, por el miembro del Gobierno competente por razón de la materia, que actúa como Presidente, así como por los miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las CCAA.

Las Conferencias Sectoriales cuentan con las Comisiones Sectoriales como órganos de trabajo y apoyo de carácter general, que están constituidas por el Secretario de Estado u órgano superior de la Administración General del Estado designado al efecto por el Ministro correspondiente -que las preside- y un representante de cada Comunidad Autónoma. El ejercicio de las funciones propias de la Secretaría de la Comisión Sectorial corresponderá a un funcionario del Ministerio de que se trate.

A la fecha actual, y de acuerdo con los datos de la Secretaría de Estado de Política Territorial del Ministerio de Política Territorial y Función Pública -los órganos administrativos no figuran en INVENTE ni en INVESPE-, existen 28 Conferencias Sectoriales, seis de las cuales no han aprobado todavía su reglamento. Junto a ellas, existen hasta 13 Consejos Interterritoriales -comenzando por el Consejo Interterritorial de Política Fiscal y Financiera-, Comisiones Nacionales o, simplemente, Consejos, con análogas funciones.

Con las limitaciones establecidas en el aptdo. i) del art. 2.1 de la LTAIBG que se han mencionado más atrás, todos estos órganos -además de otros de ámbito menor, como las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Cooperación reguladas en la LRJSP-, están comprendidos en el ámbito de aplicación del Título I de aquella, junto con las Administraciones y entidades públicas mencionadas en los restantes apartados del precepto. La razón de la incorporación a dicho ámbito de estos órganos administrativos -los únicos sujetos del Título I que no tienen propiamente naturaleza de organismo o entidad jurídica- se justifica, a juicio de este CTBG, en la importancia de sus funciones para el orden constitucional, la estructuración territorial y el funcionamiento del Estado, así como en el nivel jerárquico de sus integrantes y los acuerdos adoptados.

C) Sujetos mencionados en el artículo 3

C.a) Partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales





El primer apartado del art. 3 de la LTAIBG se refiere a tres tipos de organizaciones de carácter privado que presentan un elemento común que las diferencia del resto de las organizaciones privadas y les confiere un acusado aspecto institucional: tanto los partidos políticos como los sindicatos o las organizaciones empresariales tienen constitucionalmente asignado un rol esencial en el funcionamiento de nuestro sistema democrático. Respecto de los partidos, el primer inciso del art. 6 de la CE señala lo siguiente: *"Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política"*. Y respecto de los sindicatos y las organizaciones empresariales el art. 7 establece: *"Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios"*

Este carácter institucional y su papel fundamental en el ámbito de la participación política y la fijación de las condiciones socio-laborales son las razones que motivan la incorporación de las tres organizaciones al ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG, de acuerdo con el objetivo expreso de ésta de extender la aplicación de la Ley no solamente a todas las AAPP, los órganos del Poder Legislativo y Judicial y otros órganos constitucionales y estatutarios sino a determinadas *"entidades con especial relevancia pública"*⁹². Adicionalmente, tanto los partidos políticos como los sindicatos y las organizaciones empresariales, reciben subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o los Presupuestos de las CCAA y las EELL⁹³, por lo que, de acuerdo también con el propósito de la LTAIBG de incorporar a su ámbito de aplicación a los entes privados *"perceptoras de fondos públicos"*⁹⁴, están incluidas en el ámbito de la LTAIBG y son sujetos obligados en materia de

⁹² Ver Preámbulo, apartado II, párrafo 1º

⁹³ En el caso de los partidos políticos, el art. 3, *"Subvenciones"*, de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, prevé expresamente el otorgamiento de subvenciones a los partidos políticos por parte del Estado y las AAPP: *"Uno. El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento. Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional. Dos. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara. Para la asignación de tales subvenciones se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. Tres. Igualmente, las Comunidades Autónomas podrán otorgar a los partidos políticos con representación en sus respectivas Asambleas Legislativas, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos autonómicos correspondientes, para atender sus gastos de funcionamiento. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a las indicadas Asambleas Legislativas, en proporción y de acuerdo con los criterios que establezca la correspondiente normativa autonómica. Las subvenciones a las que se refiere este apartado podrán ser también otorgadas por los Territorios Históricos vascos"*.

En el caso de los sindicatos y las organizaciones profesionales, las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado y los Presupuestos de las CCAA y las EELL suelen prever la concesión de subvenciones nominativas en su favor. Adicionalmente, respecto de los sindicatos más representativos, el art. 6, núm. 3, apartado f) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, prevé la posibilidad de que sean subvencionados indirectamente señalando su derecho a *"Obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente"*.

⁹⁴ Ver otra vez Preámbulo, apartado II, párrafo 1º.





publicidad activa⁹⁵ conforme lo dispuesto en los arts. 5, 6, 7 y 8 de aquélla -como se ha dicho ya varias veces, las obligaciones señaladas en los arts. 6 bis y 10 tienen sujetos específicos-.

Por otra parte, hay que tener en cuenta también que la naturaleza privada de partidos políticos, sindicatos y organizaciones profesionales se refiere fundamentalmente a sus aspectos internos y a aquélla parte de su actividad que no está vinculada con la participación política o el diálogo social. En otros sentidos, su régimen jurídico está definido en normas de derecho público. Así, las tres organizaciones tienen naturaleza de asociaciones -de hecho constituyen un tipo específico de éstas⁹⁶- por lo que se constituyen en ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 22 de la CE⁹⁷ y regulado por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación (en adelante LODA). Así también su constitución, el otorgamiento del acuerdo fundacional, el contenido de sus Estatutos y aspectos esenciales de su funcionamiento como los económicos y financieros están regulados por normas no solo legales⁹⁸ sino constitucionales⁹⁹. E, igualmente, para finalizar, están sometidos a la obligación de inscribirse en los correspondientes Registros administrativos¹⁰⁰, inscripción que tiene carácter constitutivo y es determinante de la adquisición de la personalidad jurídica por parte de la organización¹⁰¹.

⁹⁵ No así en materia de derecho de acceso a la información pública. El art. 3, "Otros sujetos obligados", de la LTAIBG empieza señalando expresamente: "Las disposiciones del capítulo II de este título -"Publicidad activa"- serán también aplicables a: (...)", lo que consecuentemente excluye las disposiciones del capítulo III, "Derecho de Acceso a la Información".

⁹⁶ Ver el núm. 3 del art. 1, "Objeto y ámbito de aplicación", de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación (citada): "3. Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios, así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales".

⁹⁷ Ver apartado i) del precedente epígrafe de estas consideraciones.

⁹⁸ La LODA, la Ley Orgánica de Libertad Sindical (citada), la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos (citada) y la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

⁹⁹ Artículo 6 de la CE: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos". Artículo 7: "Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

¹⁰⁰ Registro Nacional de Asociaciones y Registro de Partidos Políticos, dependientes del Ministerio del Interior; Registro de la Oficina Pública de Depósito de Estatutos de Asociaciones Sindicales y Empresariales, dependiente del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

¹⁰¹ Ver art. 3, núm. 4, de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (citada): "Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior, previa presentación en aquel del acta fundacional suscrita por sus promotores, acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley Orgánica". Ver también art. 4, núm. 1, de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (citada): "Los sindicatos constituidos al amparo de esta Ley, para adquirir la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, deberán depositar, por medio de sus promotores o dirigentes sus estatutos en la oficina pública establecida al efecto".





En este sentido, tanto los partidos políticos como las organizaciones sindicales y empresariales, presentan una acusada dimensión pública, que, como sucedía con las corporaciones de derecho público, ha motivado a parte de la doctrina especializada a considerar que se trata de entidades de naturaleza jurídica mixta, pública y privada. A criterio de este CTBG, esta dimensión pública constituye un argumento adicional que justifica la incorporación de las tres organizaciones al ámbito subjetivo de la LTAIBG y su vinculación al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en ésta.

Justificada la incorporación de partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales al ámbito del Título I de la LTAIBG, y a los efectos de este criterio interpretativo, hay que referirse a las dos principales cuestiones que plantea:

- En primer lugar, como se ha visto que sucedía con los organismos públicos, las Corporaciones de Derecho Público, las Sociedades mercantiles, las Fundaciones y las asociaciones de Administraciones y entidades públicas, la Ley no matiza si se refiere a los partidos, los sindicatos y las asociaciones empresariales de ámbito nacional, autonómico o local o a todos ellos por igual. Así se plantea la duda de si el precepto es aplicable únicamente a los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales de un ámbito nacional o si sería de aplicación a todos. A juicio de este CTBG, y como en los casos anteriores, la respuesta es sencilla: teniendo en cuenta que no cabe hacer distinciones donde la ley no distingue, parece claro que el aptdo. a) del art. 3 de la LTAIBG se refiere a la totalidad de los partidos y las organizaciones profesionales, sea cual sea su ámbito territorial. Todas están, en conjunto, comprendidas en el ámbito de aplicación de su Título I.

Como argumento adicional a favor de esta interpretación, y tal y como se ha hecho en relación con las entidades incluidas en determinados apartados del art. 2.1 de la LTAIBG, puede señalarse que la mayor parte de las leyes de transparencia de las CCAA han incluido en su ámbito personal de aplicación¹⁰² a los partidos, sindicatos y organizaciones empresariales de ámbito territorial. (Ya se ha dicho que, si bien, dada la eficacia territorial de las normas autonómicas, de ello no puede deducirse ninguna consecuencia en el contenido de la LTAIBG, sí cabe recurrir a ella como elemento interpretativo)¹⁰³.

¹⁰² Ver artículo 5, "Otros sujetos obligados", núm. 1, de la LTRand; artículo 2, "Ámbito de aplicación", núm. 3, letra a), de la LTRrio; artículo 6, "Otros sujetos obligados", núm. 1, letra a), de la LTRmur; artículo 2, "Otros sujetos obligados", núm. 1, de la Ley 12/2014 de Canarias (citada); artículo 3. "Ámbito de aplicación", núm. 4, de la Ley 19/2014 de Cataluña (citada); artículo 8, "Otros sujetos obligados", núm. 1, letra a), de la LTRar; artículo 3, "Otros sujetos obligados", núm. 1, letra a), de la Ley 2/2015 de la Comunitat Valenciana (citada); artículo 5, "Otros sujetos obligados", núm. 1, apartados a) y b), de la LTRclm; artículo 3. "Otros sujetos obligados", núm. 1, de la LTRcant; artículo 3, "Otros sujetos obligados", letras a) y b), de la LTRnav; artículo 2, "Ámbito de aplicación", núm. 2, letras a) y b), de la Ley 8/2018 del Principado de Asturias, y, finalmente, artículo 3, "Otros sujetos obligados", núm. 1, de la LTRmad.

¹⁰³ Por el contrario, y de acuerdo con su carácter básico, el art. 3 de la LTAIBG obliga directamente a los partidos, sindicatos y organizaciones de Illes Balears, Extremadura y Castilla-León y de la Ciudad de Melilla, pese a que sus normas de transparencia no los incluyen directamente en sus respectivos ámbitos de aplicación.





- En segundo lugar, hay que tener en cuenta que tanto la LODA, con carácter general para las asociaciones¹⁰⁴, como la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante LOSL)¹⁰⁵, y la LOPP¹⁰⁶, específicamente para sindicatos y partidos políticos, facultan a estas organizaciones para constituir federaciones, confederaciones y uniones. Desde este punto de vista, y a juicio de este CTBG, cabe preguntarse si las federaciones, confederaciones y uniones de partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales estarían o no incluidas en el apartado a) del art. 3 de la LTAIBG y serían o no, por ende, sujetos obligados en materia de publicidad activa por los arts. 5, 6, 7 y 8 de la misma.

En principio, la literalidad del art. 3, letra a), de la Ley parece excluir estos supuestos al circunscribirse exclusivamente a los partidos, los sindicatos y las organizaciones que constituyen la base de las federaciones, las confederaciones y las uniones. No obstante, a criterio de este Consejo, y teniendo en cuenta la finalidad de la LTAIBG y el carácter extensivo de su ámbito de aplicación tal y como aparecen expresados en el Preámbulo de la norma¹⁰⁷, parece obligado aplicar al precepto una interpretación finalista y considerar también a estas entidades sujetos de publicidad activa, en tanto que se trata de un caso que no está prohibido en ningún caso, que la letra del artículo permite una lectura más flexible y a que los motivos que justifican la inclusión de los partidos y las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito de la Ley se dan igualmente en las federaciones, confederaciones y uniones de los mismos.

Lo mismo podría decirse de las agrupaciones de electores que éstos pueden constituir al amparo de la Ley Orgánica 5/1985, de 27 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG)¹⁰⁸ para concurrir a las diferentes consultas electorales.

Un argumento adicional en favor de esta interpretación, si bien con el mismo valor limitado que se ha señalado respecto de la inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley de los partidos, sindicatos y organizaciones empresariales de ámbito autonómico, lo constituyen

¹⁰⁴ Artículo 3, "Capacidad", apartado f): "Las asociaciones podrán constituir federaciones, confederaciones o uniones, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para la constitución de asociaciones, con acuerdo expreso de sus órganos competentes".

¹⁰⁵ Artículo 2, núm. 2: "Las organizaciones sindicales en el ejercicio de la libertad sindical, tienen derecho a: ... b) Constituir federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales, así como afiliarse a ellas y retirarse de las mismas".

¹⁰⁶ Artículo 1, "Libertad de creación y afiliación", núm. 3: "Los partidos políticos podrán constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos mediante el cumplimiento de lo previsto en el presente capítulo y previo acuerdo expreso de sus órganos competentes".

¹⁰⁷ Ver anterior epígrafe xxxxx.

¹⁰⁸ Artículos 169, 187 y 220.





los arts. 8 de la LTRar¹⁰⁹, 5 de la LTRclm¹¹⁰, 3 de la LTRnav¹¹¹ y 2 de la Ley 8/2018, de Asturias (en adelante LTRast)¹¹², que incluyen expresamente entre los sujetos obligados en materia de transparencia a federaciones, confederaciones y uniones de partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, así como a las agrupaciones de electores.

Así, recapitulando lo dicho, hay que entender que el aptdo. a) del art. 3 de la LTAIBG incorpora al ámbito de aplicación de su Título I a los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales de ámbito nacional, autonómico y local, así como a las federaciones y uniones constituidas por éstos y a las agrupaciones electorales previstas en la LOREG¹¹³. Se trata en todos los casos de personas privadas que, en razón de su relevancia pública, están sujetas al cumplimiento de las obligaciones de transparencia señaladas en la Ley, y que se rigen por la LODA, la LOLS, la LOREG y la normativa básica del Estado que las regula específicamente junto con la normativa propia de ámbito estatal, autonómica o local que, en cada caso, resulte de aplicación.

C.b) Entidades privadas receptoras de ayudas o subvenciones públicas.

El aptdo. b) del art. 3 de la LTAIBG se refiere literalmente a *“las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”*.

¹⁰⁹ Artículo 8, "Otros sujetos obligados", núm. 1, letra a): "Las obligaciones de transparencia reconocidas en el capítulo II serán también aplicables a: a) Los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, así como las fundaciones vinculadas a los mismos cuando cualquiera de ellos perciba ayudas o subvenciones de las Administraciones públicas aragonesas"

¹¹⁰ Artículo 5, "Otros sujetos obligados", núm. 1, letra b): "Deberán cumplir las obligaciones de publicidad establecidas en la legislación básica estatal: ... b) Las federaciones de partidos, las agrupaciones de electores, así como las asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos, a federaciones de partidos, a agrupaciones de electores y a organizaciones sindicales y empresariales, cuando celebren contratos, suscriban convenios o perciban ayudas o subvenciones que generen obligaciones económicas con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha".

¹¹¹ Artículo 3, "Otros sujetos obligados", letra b): "Asimismo, esta ley foral será aplicable, en cuanto a sus normas de transparencia a: ... b) Las federaciones de partidos, las agrupaciones de electores, así como las asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos, a federaciones de partidos, a agrupaciones de electores y a organizaciones sindicales y empresariales, cuando celebren contratos, suscriban convenios o perciban ayudas o subvenciones que generen obligaciones económicas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra".

¹¹² Artículo 2, "Ámbito de aplicación", núm. 2: "Las disposiciones del capítulo II del título I serán también de aplicación a: a) Los partidos políticos, coaliciones electorales y agrupaciones de electores de ámbito autonómico que perciban ayudas o subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Principado de Asturias".

¹¹³ En cuanto personas privadas, ni los partidos ni los sindicatos ni las organizaciones empresariales están incorporadas a INVENTE o INVESPE. Según datos del "Registro de Partidos Políticos" del Ministerio del Interior https://sede.mir.gob.es/nfrontal/webpartido_politico.html, existen en España, a día de hoy, 5.214 partidos, 61 Federaciones y una Unión de partidos. Respecto de los sindicatos y las organizaciones empresariales, inscritos en el "Registro de Asociaciones" del mismo Departamento -referenciado más atrás-, el Registro no proporciona información desglosada, pudiéndose estimar el número de organizaciones de cada tipo en torno a 5.000.





Para determinar concretamente cuáles serían las entidades incluidas en este texto legal hay que tener en cuenta:

- Primeramente, que se trata de “entidades”. La LTAIBG utiliza expresamente este término que, gramaticalmente, alude a “colectividades tomadas como una unidad” y, en especial, a “corporaciones, compañías, instituciones, etc..., tomadas como personas jurídicas”¹¹⁴. En este sentido, no comprende a las personas físicas o individuales que quedan, consiguientemente, fuera del ámbito de aplicación del Título I de la Ley y exentas de obligaciones de transparencia.
- En segundo lugar, se trata expresamente de entidades “privadas”. Así, junto con las personas físicas, las entidades “públicas” están excluidas de la aplicación de la Ley por vía de su art. 3 -obviamente, no por imperativo del núm. 1 de su art. 2 (ver epígrafe precedente)-.

Dado que -como acaba de verse- el término “entidad” es de alcance general, hay que considerar incluidas en el aptdo. b) del art. 3 de la LTAIBG a todas aquellas entidades -asociaciones, fundaciones, sociedades comunidades de bienes, empresas, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, etc...-, constituidas por personas de derecho privado, conforme a formas y reglas de derecho privado, sea cual sea su forma jurídica y con independencia de la legislación que, en su caso, les resulte de aplicación. Obviamente, hay que excluir de la lista a los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones profesionales pues, pese a ser entidades privadas con naturaleza de asociación, están incluidos específicamente en el aptdo. a) del precepto y excluidos , por tanto, del ámbito de la letra b).

¿Qué sucede con las denominadas “empresas individuales”? En principio, podría pensarse que, por tratarse de supuestos en que, pese a tratarse de una única persona física que lleva a cabo la actividad industrial, comercial o profesional que constituye el objeto de la empresa, existe una entidad jurídica -la empresa-, estarían incluidas en el supuesto de hecho del art. 3 de la Ley y sometidas, por ende, a obligaciones de transparencia. Esta idea, además, se ve reforzada por la propia literalidad de la Ley que emplea el término “entidades” en vez del de “personas jurídicas”, que sería el término elegido por sus redactores si hubieran querido excluir a las personas físicas de la aplicación del Título I.

No obstante, teniendo en cuenta el sentido gramatical de la voz “entidad” -que, como se ha visto, apunta a una colectividad-; el hecho de que en la práctica, los empresarios individuales son realmente trabajadores autónomos, incluidos en el correspondiente Régimen Especial de la Seguridad Social¹¹⁵, y que, en todo caso, la personalidad jurídica de la empresa es la misma que

¹¹⁴ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/?id=Fi7uEzC>

¹¹⁵ Artículo 3º, “Sujetos incluidos”, del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos: “Estarán obligatoriamente incluidos en este Régimen Especial de la Seguridad Social los españoles mayores de dieciocho años, cualquiera que sea su sexo y su





la de su titular -que responde personalmente de todas las obligaciones que contraiga la empresa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1911 del Código Civil-, parece, a juicio de este CTBG, que la interpretación más segura de la norma del aptdo. b) del art. 3 de la LTAIBG es la de considerarlo restringido exclusivamente a las personas jurídicas, excluyendo los supuestos de empresas individuales.

- En tercer lugar, se trata de entidades privadas “que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas”, esto es, no de todas las entidades privadas sino únicamente de aquellas receptoras de fondos públicos que, por el hecho de serlo, están sujetas a obligaciones de transparencia, de conformidad con las finalidades de ésta -permitir una “mejor fiscalización de la actividad pública”- tal y como aparecen expresadas en el Preámbulo de la LTAIBG.
- En cuarto lugar, el precepto se refiere a ayudas y subvenciones “públicas”, en el sentido de que estén abonadas con cargo a fondos públicos. Desde este punto de vista, hay que entender que se trata de ayudas y subvenciones abonadas por cualquier persona, organismo o entidad del sector público -tanto estatal como autonómico o local, pues la Ley no distingue y utiliza el término genérico “públicas” para calificar las ayudas- que esté capacitado jurídicamente para disponer de fondos públicos y autorizar pagos con cargo a recursos de esta naturaleza.

Así, además de los perceptores de ayudas o subvenciones otorgadas por las AAPP -esto es, las AATT y sus organismos y entidades vinculados y dependientes-, estarían incluidos en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG los perceptores de las concedidas por los órganos constitucionales y estatutarios y las AAI y otros entes reguladores, con dotación en los Presupuestos del Estado o las CCAA y capacidad para disponer autónomamente de los correspondientes créditos.

- En quinto lugar, la Ley señala dos conceptos diferentes de beneficios: primeramente, las ayudas públicas y, en segundo lugar, las subvenciones públicas.

El concepto de subvenciones públicas está claramente definido en nuestro ordenamiento jurídico, concretamente en el art. 2, “Concepto de subvención”, núm. 2, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) ¹¹⁶, esto es, disposiciones

estado civil, que residen y ejerzan normalmente su actividad en el territorio nacional y se hallen incluidos en alguno de los apartados siguientes: a) Los trabajadores por cuenta propia o autónomos, sean o no titulares de Empresas individuales o familiares (...).”

¹¹⁶ “1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario





dinerarias de las AAPP (AGE, Administración Autónoma y Administración Local, junto con sus organismos y entidades vinculadas y dependientes) para personas públicas o privadas, sin contraprestación directa y vinculadas a la realización de un determinado proyecto, objetivo o actuación de interés o utilidad pública. Por el contrario, el concepto de ayudas públicas no se halla recogido en nuestro derecho positivo.

La CNMC, en sus periódicos informes sobre ayudas públicas, ha establecido un concepto, basado en el de “ayudas de Estado” del derecho de la UE, para interpretar su alcance¹¹⁷. Según éste, se trata de cualquier aportación financiera otorgada por el Estado con cargo a fondos públicos que genere una ventaja económica para el beneficiario, que se otorga con carácter selectivo a determinadas empresas o sectores y que puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

Aceptando el criterio de la CNMC, y de acuerdo con el derecho europeo, puede decirse, en lo que interesa a este criterio de interpretación, que el concepto de ayuda pública es más amplio que el de subvención -de hecho, las subvenciones serían un sub-tipo de ayudas públicas- y que comprende cualquier disposición de fondos públicos en favor de una persona pública o privada que produzca para ésta cualquier ventaja o beneficio especial. Así, entrarían dentro del concepto de ayuda pública, aparte de las subvenciones, las donaciones, las exenciones y bonificaciones fiscales, los avales y garantías y los créditos “blandos”¹¹⁸. Incluso, a criterio de este CTBG, y en base al propósito de la LTAIBG de favorecer la fiscalización adecuada del uso dado a los recursos y fondos públicos, las ventajas en especie (cesiones de suelo, uso de inmuebles, etc...) ¹¹⁹.

- Finalmente, las subvenciones o ayudas recibidas por la entidad deben superar los 100.000 euros anuales o representar, al menos, el 40 % del total de los ingresos anuales del beneficiario, “siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”. Esta es la condición de que

cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.

¹¹⁷ “Con base en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se ha ido perfilando una definición de ayuda de Estado que parte de la presencia de cuatro criterios: -Es otorgada por los Estados con cargo a fondos públicos . -Genera una ventaja económica en el beneficiario que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad. -Tiene un carácter selectivo para determinadas empresas o sectores, de forma que se altera el equilibrio existente entre estos operadores y sus competidores. - Puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros”. (“Informe sobre Ayudas Públicas 2018”), pg. 5, <https://www.cnmcc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas>).

¹¹⁸ Ver Informe sobre Ayudas Públicas 2018 de la CNMC (citado), pgs. 7 y 8

¹¹⁹ Hay que tener en cuenta que los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza que otorguen las AAPP tienen naturaleza de subvención y deben ajustarse al contenido de la LGS (disposición adicional 10ª de la misma). Así mismo, aunque la LGS no lo dice expresamente, también las becas y ayudas para estudios o investigación tienen naturaleza de subvención. De hecho, tanto los premios como las becas concedidos por las AAPP figuran en los registros de la “Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)” de la IGAE <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/es/index> .





depende su inclusión en el ámbito del Título I de la LTAIBG y su consiguiente sujeción a las obligaciones revistas en éste. Las entidades que reciban ayudas o subvenciones públicas por importe superior a 100.000 euros/año o al 40 por 100 de sus ingresos anuales en otros conceptos están comprendidas en el ámbito de las normas de transparencia de la Ley y obligadas a publicar de forma proactiva los datos de su actividad. Las que no reciban ayudas o subvenciones o reciban únicamente ayudas o subvenciones por un importe inferior están excluidas de la aplicación de dichas normas y, consecuentemente, exentas de la obligación de publicar dichos datos.

El motivo que ha llevado a los redactores de la LTAIBG a fijar un umbral mínimo para que las entidades privadas resulten obligadas en materia de publicidad activa no es otro, a juicio de este CTBG, que el intento de introducir un elemento de proporcionalidad entre la carga económica y administrativa que supone para la entidad el cumplimiento de sus deberes de publicidad activa (establecimiento de un soporte web, establecimiento de canales internos de gestión de la información, etc...) y la entidad de los recursos públicos que recibe¹²⁰. En todo caso, hay que tener en cuenta que, aunque la entidad no publique las subvenciones o ayudas recibidas, la Administración o entidad concedente está obligada a hacerlo por imperativo del art. 8, núm. 1, aptdo. c), de la LTAIBG¹²¹.

Para la aplicación del umbral económico establecido en la Ley hay que tener en cuenta, primeramente, que el aptdo. b) del art. 3, a la hora de fijarlo, se refiere en plural a las *“ayudas y subvenciones públicas”* recibidas por la entidad, esto es, no distingue el caso de que se reciba una única ayuda de aquél en que se reciben varias. Así, para calcular el importe de las ayudas recibidas y comprobar si se encuentra por encima o por debajo de los mínimos establecidos en la Ley, deberán tenerse en cuenta todas las ayudas y subvenciones recibidas por la entidad, sea una o sean varias, y hacer la comprobación final sobre el importe de la suma total.

En segundo lugar, hay que tener también en cuenta que, como ya se ha dicho más arriba, la Ley no discrimina las subvenciones o ayudas recibidas por la entidad por razón del origen. En este

¹²⁰ De acuerdo con la naturaleza básica de la LTAIBG, las leyes autonómicas de transparencia han introducido también un criterio de proporcionalidad para la vinculación de las entidades privadas a las obligaciones de transparencia pero han modificado a la baja, en algunos casos, el umbral fijado en la Ley. Así, p. ej., la Ley 12/2014 de Canarias (citada), cuyo art. 3, *“Otros sujetos obligados”*, dispone en la letra b): *“Las entidades privadas que perciban dichas ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 60.000 euros, o cuando las ayudas o subvenciones percibidas representen al menos el 30% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”*. Así tb., p. ej., la LTRar, que dispone en el art. 8, *“Otros sujetos obligados”*, núm. 1, letra c): *“Las entidades privadas cuando al menos el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención, siempre que las aportaciones de las Administraciones públicas aragonesas alcancen como mínimo 25.000 euros”*.

¹²¹ Artículo 8, *“Información económica, presupuestaria y estadística”*: *“1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación: (...) c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”*.





sentido, cuando se reciban varias, habrán de tenerse en cuenta para la fijación de su importe total tanto las ayudas o subvenciones de ámbito estatal como las de ámbito autonómico o local y tanto las concedidas por las AATT y sus organismos o entidades vinculadas o dependientes como las concedidas por los órganos constitucionales o estatutarios o las AAI y otros entes reguladores.

En tercer lugar, debe tenerse en consideración que el umbral establecido en la Ley está fijado en términos monetarios, sin excepción o matiz alguno, por lo que, cuando entre las ayudas o subvenciones recibidas por la entidad existan ayudas en especie -ya se ha dicho que las subvenciones son siempre aportaciones dinerarias-, será necesario calcular previamente el valor en euros de las mismas y sumarlo al importe de las otras para fijar el valor conjunto de todas ellas y comprobar si la entidad examinada está dentro o fuera del ámbito del Título I de la LTAIBG.

Por último, hay que tener en cuenta igualmente que el umbral establecido en la Ley se refiere a las subvenciones y ayudas *“que se perciban”* por la entidad en *“el período de un año”*, es decir, que se refiere a las ayudas y subvenciones efectivamente percibidas por la entidad en el espacio de un año, no a aquéllas a las que hubiera concurrido o que se le hubieran otorgado o concedido en dicho período.

Este criterio material, que vincula el nacimiento de las obligaciones de transparencia a la percepción efectiva de las ayudas, obliga a interpretar el año a que se refiere la Ley no como año natural o ejercicio presupuestario sino como un período máximo de 12 meses cuyo término inicial debe situarse en el momento en que se haga efectiva a la entidad la primera ayuda recibida, pues solo en ese momento puede darse por cumplido el supuesto de hecho contemplado en el art. 3, letra b). Es más: si el importe de la ayuda percibida, sea cual sea su origen, supera el del umbral mínimo establecido en la Ley, la entidad perceptora quedará automáticamente comprendida en el ámbito de aplicación del Título I aún cuando no hubiese transcurrido ni un solo mes desde la percepción de la subvención o ayuda, y estará obligada a publicar proactivamente los datos de la misma y los demás que le correspondan de acuerdo con los arts. 6, 6 bis, 7 y 8.

Si el importe por sí solo no supera el mínimo legal, comenzará a contarse el período establecido en la norma y la entidad quedará a la espera de publicar los datos hasta el momento en que perciba una segunda o sucesiva ayuda que, sumada a la anterior o anteriores, supere la cuantía fijada. Obviamente, esta circunstancia puede darse en cualquier momento de los 12 meses siguientes a la fecha de percepción de la primera cuota o de la primera subvención o ayuda recibida, por lo que hay que interpretar que, más que un plazo preclusivo, el plazo indicado constituye realmente el plazo máximo de duración de la fase de perfeccionamiento de la obligación de publicar, que puede culminar, incluso, si la entidad no percibe nuevas ayudas o las





que percibe no incrementan el importe de la suma hasta el mínimo legal, sin que dicha obligación se perfeccione¹²².

De acuerdo con el criterio establecido, en caso de subvenciones o ayudas de pago fraccionado o aplazado, para el cálculo del importe de las ayudas percibidas por la entidad, únicamente deberán computarse las cuotas o plazos efectivamente abonados en el mencionado plazo de 12 meses.

Así pues, recapitulando lo dicho: de acuerdo con el art. 3, letra b), de la LTAIBG y junto con los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales del aptdo. a), quedan incluidas en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG aquellas personas jurídicas de carácter privado que perciban durante una anualidad ayudas públicas o subvenciones de las AATT, sus organismos y entidades vinculadas o dependientes, los órganos constitucionales o estatutarios, las AAI y otros entes reguladores por un importe superior al fijado expresamente en la Ley.

El año comenzará a contarse en el momento de percepción por la entidad de la primera ayuda o subvención y se prolongará, en su caso, hasta el momento en que la entidad perciba la ayuda o subvención que, sumada a las anteriormente percibidas, alcance un importe superior al mínimo legal.

D) Sujetos mencionados en el art. 77.1 de la LOPDGDD.

El art. 6 bis de la LTAIBG -que, como se ha visto más atrás, establece para los sujetos que señala la obligación de publicar proactivamente su inventario de actividades de tratamiento de datos personales- no remite a los arts. 2, núm. 1 y 3, de la Ley para la identificación de aquellos sino que se refiere expresamente a *“Los sujetos enumerados en el artículo 77.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales”*. Así, existe un grupo de sujetos sometidos a la LTAIBG -los mencionados en el citado precepto de la citada Ley Orgánica- que no aparecen expresamente señalados en ningún precepto de aquélla: únicamente, de forma indirecta, en su art. 6 bis.

Como se ha dicho también, existe un alto grado de coincidencia entre la lista de sujetos obligados a publicar inventarios de actividades de tratamiento de datos personales, que incorpora el citado artículo de la LOPDGDD, y la enumeración de entidades y personas públicas que contiene el art. 2, núm. 1, de la LTAIBG. De hecho, como puede comprobarse a partir de una simple confrontación del contenido de ambos preceptos, los sujetos mencionados en la lista del art. 77, núm. 1, de la LOPDGDD están todos -salvo en lo que hace a dos casos que enseguida se referirán- incluidos en

¹²² En este caso, a criterio de este CTBG, no habría nacido la obligación de publicar y debería esperarse a que la entidad percibiera una nueva ayuda para empezar a contar, desde cero, un nuevo ciclo de un año.





uno u otro de los aptdos. a) a i) del art. 2.1 de la LTAIBG. Es cierto que la Ley Orgánica no menciona expresamente ni a las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social del aptdo. b) del art. 2.1 de la LTAIBG ni a los órganos de cooperación y las asociaciones de entidades públicas del aptdo. i). Pero también es cierto que, en todo caso y en una interpretación flexible, los tres estarían comprendidos en las *“entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas”* del aptdo. d) de aquél.

Los dos únicos sujetos que figuran en el art. 77.1 de la LOPDGDD y no aparecen reflejados en el art. 2.1 de la LTAIBG son los *“Órganos Jurisdiccionales”*, mencionados en el aptdo. b) del primero, y *“los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas, así como los Grupos Políticos de las Corporaciones Locales”*, mencionados en el aptdo. k). Y ello plantea una cuestión importante a efectos de la correcta aplicación de las normas de publicidad activa de la LTAIBG.

La identificación de los sujetos del art. 77. 1 de la LOPDGDD con los sujetos enumerados en los distintos aptdos. del art. 2.1 de la LTAIBG tiene como efecto inmediato que aquéllos -que, inicialmente y en materia de publicidad activa, estarían únicamente vinculados por la Ley Orgánica a cumplir la obligación de publicar el inventario de actividades de tratamiento de datos personales prevista en el nuevo art. 6 bis de la Ley- quedan también vinculados, por imperativo del art. 2.1 de la LTAIBG. al cumplimiento del resto de las obligaciones de publicidad activa previstas en los arts. 5.1, 6, 7 y 8 de ésta. Pero en el caso de los Órganos Jurisdiccionales y los Grupos Parlamentarios y Políticos no puede entenderse que este efecto se produzca: al no estar formalmente incorporados a la lista del art. 2.1 de la LTAIBG y, por ende, quedar fuera del ámbito de aplicación del Título I de ésta, estarían sometidos a la Ley pero exentos del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en los citados arts. 5.1, 6, 7 y 8 de la misma. Tan solo estarían sujetos al cumplimiento de la obligación de publicar de forma proactiva sus inventarios de actividades de tratamiento de datos de carácter personal.

Con independencia de la opinión que esta situación, directamente tributaria de la redacción dada al art. 6 bis de la LTAIBG por los autores de la LOPDGDD, pueda merecer desde el punto de vista de la técnica normativa -opinión que no corresponde emitir a este CTBG-, el resultado de su incorporación a la Ley por vía de la LOPDGDD¹²³ produce una doble anomalía en la arquitectura de ésta: por un lado, la introducción de dos supuestos de entidades públicas con una única obligación de transparencia, que parece quebrar el propósito del legislador, expreso en el Preámbulo -ver más atrás-, de reforzar las obligaciones de publicidad activa de todas las entidades e instituciones públicas; por otro, el establecimiento ex LTAIBG de una obligación de transparencia relacionada con la actividad propia de dos sujetos pertenecientes respectivamente al Poder Judicial y al Poder

¹²³ Sobre la que en ningún momento fue consultado este CTBG, con infracción de lo dispuesto en la letra c) del art. 38, *“Funciones”*, de la LTAIBG que señala, entre otras funciones del Consejo, la de *“Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto”*..





Legislativo, que se contradice con el cuidado mostrado por los redactores de la Ley para excluir de su aplicación la actividad específica de los representantes políticos y los Poderes del Estado. Como se ha visto más atrás, la aplicación de la LTAIBG a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, así como a las instituciones autonómicas análogas, se limita expresamente a su actividad sujeta a derecho administrativo¹²⁴.

En cualquier caso, y a efectos de este criterio interpretativo, lo que interesa es destacar la existencia de dos sujetos sometidos por la LTAIBG al cumplimiento de una obligación específica de publicidad activa pero no mencionados expresamente entre los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación de su Título I, así como aclarar sucintamente su naturaleza.

• Órganos jurisdiccionales

Comenzando por los órganos jurisdiccionales_aptido b) del núm. 1 del art. 77 de la LOPDGD-, cabe señalar que, tanto en nuestro derecho como en nuestra doctrina científica y legal, es un término referido a los órganos encargados de la administración de justicia (jurisdicción o *iuris dictio*), esto es, de la aplicación del derecho y la resolución de los conflictos jurídicos.

Se trata de un conjunto de órganos en sentido propio, los órganos del Poder Judicial, de naturaleza consecuentemente pública y creados y regulados por ley. De acuerdo con el art. 26 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ), son actualmente los siguientes:

Artículo 26.

“El ejercicio de la potestad jurisdiccional se atribuye a los siguientes juzgados y Tribunales:

- *Juzgados de Paz.*
- *Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Mercantil, de Violencia sobre la Mujer, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria.*
- *Audiencias Provinciales.*
- *Tribunales Superiores de Justicia.*
- *Audiencia Nacional.*
- *Tribunal Supremo”.*

Aunque se trata de órganos con la competencia definida territorialmente¹²⁵, los órganos jurisdiccionales forman parte de una organización única de ámbito estatal, puesto que, de acuerdo con la Constitución, la jurisdicción es única¹²⁶ y la administración de justicia es una competencia

¹²⁴ Artículo 2, núm. 1, letra f), de la LTAIBG.

¹²⁵ Ver LOPJ, art. 30: *“El Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas”.*

¹²⁶ Ver art. 117, núm. 5, de la CE: *“El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”.* Ver tb. art. 3, núm. 1, de la LOPJ: *“La jurisdicción es única y se ejerce por los Juzgados y Tribunales previstos en esta Ley, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución a otros órganos”.*





exclusiva del Estado¹²⁷. En este sentido, aunque la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia se extienda al territorio de una Comunidad Autónoma y la de las Audiencias Provinciales al de una provincia, no puede considerarse que sean órganos de ámbito autonómico o local: no son órganos de una Comunidad Autónoma o una Provincia, sino órganos radicados en una Comunidad Autónoma o una Provincia. Por ello, no cabe preguntarse, como se ha venido haciendo en distintos supuestos a lo largo de este epígrafe, si los órganos de la letra b) del art. 77.1 de la LOPDGD son de orden estatal, autonómico o local. En el sistema constitucional español no existen más órganos judiciales que los estatales.

- **Grupos Parlamentarios y Grupos Políticos**

Respecto de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas, así como de los Grupos Políticos de las Corporaciones Locales, hay que decir que se trata, en todos los casos, de agrupaciones formadas por los representantes políticos de los ciudadanos, elegidos en el curso de un proceso de elecciones democráticas. En el supuesto de los grupos parlamentarios, se trata de Diputados o Senadores de las Cortes Generales o de parlamentarios autonómicos, salidos de unas elecciones generales o autonómicas. En el supuesto de los grupos políticos, de Diputados provinciales o Concejales elegidos en el curso de un proceso de elecciones locales.

La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios y Políticos es materia debatida en la doctrina y la práctica especializada. Pese a la existencia de opiniones en favor de su naturaleza asociativa - basadas en la voluntariedad de la pertenencia a los mismos-, la doctrina más segura, a criterio de este CTBG, es que se trata de órganos de las Asambleas Legislativas (las Cortes ó los Parlamentos autonómicos) o los plenarios de las Corporaciones Locales (Diputaciones Provinciales o Ayuntamientos), en cuanto a que constituyen unidades funcionales de las mismas, que permiten instrumentalizar su trabajo, y a que están regulados y sujetos a normas de derecho público: la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la LOREG y los Reglamentos de las Asambleas Legislativas y las Corporaciones Locales.

Finalmente, hay que tener en cuenta que, a diferencia de lo que sucedía con los órganos jurisdiccionales y en función de la Asamblea o plenario en el que se constituyan, los Grupos Parlamentarios y Políticos pueden ser tanto órganos del Estado como autonómicas o locales. En el sistema constitucional español, el Poder Legislativo y la función representativa están distribuidos territorialmente¹²⁸ de modo que las Asambleas Legislativas de las CCAA y los órganos de representación de las EELL son, realmente, órganos de la entidad territorial a que pertenecen: no órganos del Estado residentes o radicados en un determinado ámbito territorial.

¹²⁷ Ver art. 149 de la CE: “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 5.ª Administración de Justicia”.

¹²⁸ Igual sucede con el Poder Ejecutivo y la función de gobierno.





En todo caso, y a efectos de la única obligación de publicidad activa que les vincula, su pertenencia al Poder Legislativo del Estado o a sus equivalentes autonómico y local no supone ninguna diferencia. Primeramente, el aptdo. k) del art. 77.1 de la LOPDGDD se refiere expresamente a las Cortes Generales, los Parlamentos autonómicos y a las Corporaciones Locales, admitiendo así la sujeción de los Grupos de representantes de las tres instituciones a la obligación del art. 6 bis de la LTAIBG de publicar sus inventarios de tratamiento. En segundo lugar, tanto la LOPDGDD¹²⁹ como la LTAIBG¹³⁰ son normas básicas, de modo que la obligación de publicar de los grupos políticos y parlamentarios es aplicable a los tres niveles territoriales del Estado.

E) Sujetos mencionados en el art. 4

El art. 4 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

Artículo 4. Obligación de suministrar información.

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

A tenor de este precepto, nos encontramos con que determinadas personas físicas o jurídicas distintas de las mencionadas en los arts. 2, núm. 1, y 3 de la Ley -a día de hoy, después de la publicación de la LOPDGDD y de la inclusión de un nuevo artículo 6 bis de la LTAIBG, habría que añadir también las del art. 77, núm. 1, de aquella- están sujetas también a una obligación de transparencia que, si bien no constituye directamente una obligación de publicidad activa o de acceso a la información, sí se encuentra vinculada al cumplimiento de éstas.

La obligación corresponde a personas privadas individuales o a entidades privadas no subvencionadas por encima de los umbrales de la Ley -el art. 4 se refiere expresamente a “*personas físicas o jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores*”-, en la medida en que sean concesionarias de servicios públicos gestionados por cualquiera de los organismos o las entidades mencionadas en los aptdos. a) a d), g), h) e i) del art. 2.1, estuvieran facultadas para ejercer potestades públicas correspondientes a éstos o fueran adjudicatarias de algún contrato público promovido por las entidades u organismos de los aptdos. a) a d) e i) del mismo precepto, y consiste en facilitar a las entidades u organismos titulares del servicio concedido, la potestad ejercida ó el contrato concluido, la información sobre la prestación de aquél, el ejercicio de aquella o la

¹²⁹ Disposición final 2ª, “*Títulos competenciales*”.

¹³⁰ Disposición final 8ª, “*Título competencial*”





ejecución de éste, que les resulte necesaria para cumplir con sus propias obligaciones de transparencia.

Se trata así de una obligación de carácter auxiliar o instrumental, que se fundamenta en la previa existencia de una obligación principal -la de publicidad activa que debe cumplir el organismo o entidad correspondiente en relación con el servicio, el contrato o el ejercicio de la potestad de que se trate- y en la necesidad por parte de éste de una información adicional pues, de acuerdo con el precepto, únicamente se perfecciona cuando existe un requerimiento formal por parte de éste. En el caso del contrato, es necesario, además, que la obligación esté prevista expresamente en los términos y condiciones de la contratación.

IV. CONCLUSIONES

IV. 1 DE CARÁCTER GENERAL

- I. La LTAIBG no determina los sujetos obligados en materia de publicidad activa de forma directa, enumerándolos expresamente, sino que lo hace de forma indirecta, estableciendo, por un lado, una relación de los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I -que comprende también normas relativas al derecho de acceso a la información pública- y señalando, por otro, en cada uno de los artículos que dedica a establecer los contenidos o ítems informativos que deben ser objeto de publicidad activa, cuáles de los sujetos comprendidos en el ámbito del Título I están obligados a publicar esos ítems.
- II. Los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I de la Ley están, en principio, enumerados en los arts. 2, "*Ámbito subjetivo*", y 3, "*Otros sujetos obligados*", de ésta. Ahora bien: 1º.- Tras la modificación operada en la LTAIBG por la LOPDGDD -que ha introducido un nuevo artículo, el 6 bis, en la misma-, la enumeración debe completarse con los sujetos mencionados en el núm. 1 del art. 77 de la LOPDGDD, y 2º.- Las personas mencionadas en el art. 4, "*Obligación de suministrar información*", de la Ley no tienen señaladas obligaciones directas en materia de publicidad activa pero están vinculadas a la misma de forma indirecta. Desde este punto de vista, han de ser considerados -cuando menos formalmente- sujetos comprendidos en el ámbito del Título I de la Ley y deben ser citados en este sentido junto con los mencionados en los arts. 2 y 3,
- III. La enumeración de los sujetos comprendidos en el ámbito del Título I de la LTAIBG que contienen los arts. 2, 3 y 4 de ésta junto con el núm. 1 del art. 77 de la LOPDGDD tiene carácter cerrado. Consecuentemente, la incorporación a la misma de nuevos sujetos o la eliminación de





alguno de los actuales solamente es posible a través de una norma con rango de ley, que modifique expresamente el texto de aquélla.

IV.2 SUJETOS COMPRENDIDOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA

- I. La LTAIBG no contiene una enumeración como tal de los sujetos públicos y privados a que resulta de aplicación la publicidad activa.
- II. Para identificarlos es necesario acudir a la relación de sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título I que contienen los arts. 2 y 3 de la Ley y, acto seguido, a sus arts. 5.1, 6, 7 y 8 para comprobar si están sujetos a obligaciones de publicidad activa.
- III. Adicionalmente, tras la introducción por la LOPDGDD de un nuevo art. 6 bis en la LTAIBG, hay que acudir a la enumeración contenida en el art. 77.1 de aquélla. Y, asimismo, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el art. 4 de la Ley respecto de los sujetos vinculados por la obligación de suministrar información a los sujetos titulares de las obligaciones de publicidad activa.

IV.2.1 Enumerados en el art. 2 de la Ley.

- I. El art. 2 de la Ley enumera las entidades públicas o semi-públicas (ajustadas a formas privadas pero sujetas a normas de derecho público) incluidas en el ámbito de aplicación del Título I y que, de conformidad con los arts. 5.1, 6, 7 y 8, son titulares de obligaciones de publicidad activa.
- II. La enumeración clasifica las entidades en dos grupos, según tengan o no la consideración de Administraciones Públicas.

A) Entidades consideradas Administraciones Públicas

- I. De acuerdo con la LTAIBG, las entidades consideradas AAPP están obligadas a publicar proactivamente más datos o informaciones sobre su actividad que el resto de las entidades del art. 2, núm. 1, que no tienen tal consideración, y que los sujetos mencionados en los arts. 3 y 4 y 77, núm. 1, de la LOPDGDD.
- II. Así se desprende de lo dispuesto en los arts. 6, 7 y 8 de la Ley en relación con el art. 2.2: los sujetos considerados AAPP deben publicar una serie de ítems y contenidos informativos respecto de los planes y programas de objetivos que aprueben (art. 6, núm. 2), respecto de su actividad de relevancia jurídica (art. 7) y respecto de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real (art. 8), que los sujetos que no tienen esa consideración no están obligados a publicar





A.a) Administraciones Territoriales

- I. El aptdo. a) del art. 2, núm. 1, se refiere a las organizaciones públicas que estructuran los tres niveles de organización territorial del Estado, esto es, la AGE, la Administración Autónoma y la Administración Local.
- II. Las tres organizaciones tienen en común la territorialidad, esto es, el hecho de que el factor que delimita la competencia y capacidad de actuación de cada una de ellas es su demarcación o ámbito territorial. Así, la AGE ejerce sus competencias en todo el territorio nacional; las Administraciones de las CCAA ejercen sus competencias en el territorio de cada una de ellas y las EELL lo hacen en el término o ámbito territorial que específicamente les corresponde.

Esta característica territorial determina que sean comúnmente denominadas “*Administraciones Territoriales*” por la doctrina especializada.

A.b) Entidades del sector público institucional

- I. Son entidades descentralizadas de alguna Administración Territorial, con la que, pese a tener personalidad jurídica propia y un grado variable de autonomía o independencia de funcionamiento, continúan manteniendo una vinculación o una relación de dependencia: tienen origen en un proceso de descentralización “*funcional*” -no “*territorial*”- que persigue incrementar la eficiencia de la Administración de origen a través de la asignación de aquellas de sus funciones o actividades que requieren por naturaleza una gestión más ágil y flexible a un organismo o ente desagregado de sus estructuras
- II. En este sentido, forman parte de un conjunto de entidades diferenciado de las AATT, tradicionalmente denominado “*Administración Institucional*” por la doctrina especializada y que hoy, tras la publicación de la LRJSP, está legalmente definido como “*sector público institucional*”.

- Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social junto con Mutuas colaboradoras.

- I. El apartado b) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a dos tipos de entidades: por un lado, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social y, por otro, las Mutuas Colaboradoras en la gestión de ésta. La diferencia entre ambas se halla en la naturaleza jurídica: las primeras son entidades públicas mientras que las segundas, como se ha visto, son entidades privadas, formadas por personas jurídicas de este carácter (Empresas), que al tener encomendada como una única función la de colaborar en la gestión de un servicio público aparecen reflejadas en la Ley como entidades públicas.





- II. En la medida en que se trata de entidades vinculadas específicamente a la gestión del Sistema de Seguridad Social y de que la gestión económica y el régimen de prestaciones de éste son materias de competencia exclusiva del Estado, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes pertenecen exclusivamente a la Administración o al sector público institucional del Estado y no tienen equivalente en el ámbito autonómico o local.

- **Organismos públicos vinculados o dependientes de las tres AATT**

- I. El aptdo. c) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a un grupo de entidades del sector público institucional, compuesto por los Organismos Autónomos, las Agencias públicas, las EPE y las entidades independientes con funciones de regulación y supervisión. Estos cuatro tipos de entidades públicas constituyen un sub-conjunto específico dentro del conjunto del sector público o la Administración institucional, tradicionalmente denominado “*organismos públicos*” y caracterizado por tener regulación expresa en las leyes orgánicas u organizativas de cada una de las AATT.
- II. A diferencia de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social o las Mutuas Colaboradoras, los organismos públicos no pertenecen exclusivamente a la Administración institucional del Estado sino que pueden ser entes vinculados o dependientes tanto de la AGE como de la Administración Autonómica o Local.

En principio, esta afirmación puede suscitar dudas, teniendo en cuenta que el precepto se refiere en segundo lugar expresamente a las “*Agencias Estatales*”. Pero, trascendiendo la letra de la Ley, esta interpretación debe desecharse puesto que: 1º.- La LTAIBG únicamente utiliza el calificativo “estatales” para referirse a las Agencias: en ningún caso al resto de las entidades mencionadas -Organismos Autónomos, EPE y organismos independientes- que, consecuentemente y de acuerdo con el principio interpretativo “*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir)”, pueden ser tanto de ámbito estatal como autonómico y local.; 2º.- Tratándose de una norma de carácter básico, resulta ilógico pensar que la voluntad de los redactores de la LTAIBG fue la de excluir del ámbito de aplicación de la norma a las Agencias autonómicas y no a los Organismos Autónomos, las EPE y los organismos independientes del mismo ámbito territorial; 3º.- La redacción del aptdo. c) del art. 2.1 de la Ley procede del aptdo. c) del art. 3 del texto refundido de 2011 de la LCSP, norma básica vigente en el momento de aprobación de la LTAIBG, que, pese a su dicción literal, ha sido aplicada pacíficamente a la actividad de contratación de las Agencias autonómicas desde la fecha misma de su publicación hasta la de su derogación por la LCSP de 2017. En este sentido, parece evidente que si el art. 3 de la LCSP se ha venido aplicando sin problemas a las mencionadas entidades en el ámbito contractual, no hay razón para dejar de hacerlo en relación con sus actuaciones en materia de publicidad activa.





III. Organismos Autónomos y EPE

Los Organismos Autónomos y las EPE son entes descentralizados de las AATT para desarrollar, con personalidad jurídica propia, recursos patrimoniales propios y autonomía de gestión, funciones propias de ésta, pero se diferencian entre sí en que, en el caso de los Organismos Autónomos, las funciones deben ser actividades propias de la Administración Pública, esto es, actividades de carácter administrativo, tanto de fomento como de prestación, gestión de servicios públicos o producción de bienes de esta naturaleza, mientras que en el caso de las EPE las funciones no tienen que ser de carácter administrativo -esto es, pueden ser de índole comercial, industrial, financiera, etc...-, y, consecuentemente, no comprenden actividades de fomento, vinculadas a una actuación y a unas técnicas de intervención -difusión, sensibilización, otorgamiento de ayudas y subvenciones, etc...- exclusivamente propias de las AAPP. Adicionalmente, se diferencian en el régimen de gastos e ingresos: los Organismos Autónomos cuentan con una tesorería similar a la de la Administración mientras que las EPE se financian mayoritariamente operando en el mercado.

IV. Agencias públicas

Las Agencias representan un tipo de ente descentralizado regulado por primera vez en el ámbito estatal a través de la LAE, que las incorporó a la tipología de organismos públicos de ámbito estatal prevista en la antigua LOFAGE. El modelo orgánico de las Agencias Estatales fue replicado, con las adaptaciones oportunas, por algunas CCAA, que aprobaron su propia Ley de Agencias o incluyeron la figura en su legislación de carácter organizativo.

Las Agencias Estatales son entes descentralizados de la AGE, destinados al "*cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas*" que desarrolle ésta, con personalidad jurídica "*pública*", patrimonio propio y autonomía de gestión, y, especialmente, mediante los "*mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados*" establecidos en la Ley. Es decir, se trata de organismos con rasgos similares a los de los Organismos Autónomos -en la medida en que están vinculados al cumplimiento de las políticas de la AGE- y a las EPE -en cuanto no están constreñidas al desarrollo de funciones administrativas y pueden generar ingresos de mercado-, pero que se diferencian de unos y otras en la modalidad de gestión: las Agencias actúan con plena autonomía funcional, en base a un contrato de gestión, y no están sometidas a controles previos sino a un sistema de control de los resultados y responsabilidad *a posteriori*.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la LTAIBG, la figura de las Agencias como modelo organizativo ha sido suprimida en el ámbito estatal por la LRJSP, que ha derogado expresamente tanto la LAE como la LOFAGE. De acuerdo con ello, hay que entender que, a partir de la entrada en vigor de la LRJSP, no se crearán más Agencias Estatales. Consecuentemente, la mención que se hace a ellas en el art. 2.1 letra c) de la LTAIBG debe





interpretarse como una referencia a las existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la LRJSP. Esta referencia tiene, además, una vigencia temporal limitada pues, de acuerdo con la disposición adicional 4ª de aquella, todas las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptarse al contenido de la misma en el plazo de tres años a contar desde su entrada en vigor, rigiéndose hasta que se realice la adaptación por su normativa específica.

Respecto de las Agencias autonómicas, hay que señalar que no están sometidas al régimen establecido por la LRJSP, cuya disposición adicional 4ª carece de carácter básico. De este modo, si las CCAA en uso de su competencia exclusiva de auto-organización consideran adecuado mantener el modelo, las Agencias existentes en la actualidad podrán seguir funcionando aún después del vencimiento del plazo fijado en la LRJSP e, incluso, podrán crearse otras nuevas.

Así, la referencia a aquéllas del aptdo. c) del art. 2.1 debe aplicarse no solo a las Agencias Estatales sino también a las Agencias autonómicas y a éstas sin fecha de caducidad.

V. **Organismos reguladores o supervisores**

Los organismos reguladores o supervisores no han sido regulados como un tipo organizativo aparte hasta la promulgación de la LRJSP. Aquellos creados con posterioridad a la LTAIBG, tanto en el ámbito estatal -este CTBG, la AIREF y el FROB- como en el ámbito autonómico -p. ej. el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, creado por la LTRand-, se configuran como entes de regulación especial, al igual que los anteriores.

La LRJSP crea en el ámbito del Estado una nueva categoría jurídica, las AAI, que define como *"entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley"*. A partir de la creación de las AAI, las entidades mencionadas en el último inciso del aptdo. c) del art. 2.1 de la LTAIBG deben identificarse con éstas. De hecho, a día de hoy, una vez adaptadas a la LRJSP de acuerdo con lo dispuesto en su disposición adicional 4ª, tanto las anteriores a la Ley (CSN, CNMV, AEPD y CNMC) como las posteriores (CTBG y FROB,) aparecen en los registros del INVESPE y del INVENTE de la IGA como AAI de ámbito estatal. Únicamente la AIREF, seguramente por el carácter de ley orgánica de su ley de creación, resta por configurarse como AAI.

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, hay que tener en cuenta que las normas de la LRJSP que regulan las AAI no tienen carácter básico, por lo que la incorporación de esta figura u otra similar a la legislación autonómica depende de cada una de las CCAA.





- **Entidades públicas vinculadas o dependientes de las tres AATT**

- I. El último apartado que el art. 2.1 de la LTAIBG dedica a los entes descentralizados de las AATT es el aptdo. d) que se refiere expresamente a las *“entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas”*.
- II. En principio, se trata de entidades vinculadas o dependientes de la AGE, las Administraciones de las CCAA o las EELL -el texto del precepto se refiere expresamente a entidades vinculadas a *“cualquiera de las Administraciones Públicas”*-. La dificultad radica en su identificación pues la fórmula empleada en el precepto es de considerable amplitud.
- III. Partiendo de que el precepto se refiere a entidades públicas, vinculadas o dependientes de las AATT, con la consideración legal de AAPP, hay que proceder por eliminación y entender que, en primer lugar, no se trata de AATT sino de entes descentralizados, pertenecientes al sector público institucional -se definen expresamente como entes *“vinculados”* a éstas-, y, en segundo lugar, que no se trata ni de Entidades Gestoras o Servicios Comunes de la Seguridad Social ni de organismos públicos pues, en caso contrario, estarían incluidas en los aptdos. b) o c) del art. 2.1 de la LTAIBG.

Así pues solo puede referirse a dos tipos de entidades:

- Aquéllas entidades del sector público, vinculadas o dependientes de las AAPP, que, a diferencia de los organismos públicos, carecen de regulación general y forma jurídica predefinida y que, consecuentemente, se rigen por su normativa específica. Estas entidades, de clara naturaleza instrumental, aparecen caracterizadas de distintas maneras y bajo distintas denominaciones, y constituyen un conjunto heterogéneo de entes, que, en atención a estar regulados por una normativa particular, podemos denominar globalmente *“entidades de regulación especial”*.
- Los denominados *“consorcios con personalidad jurídica propia”*, regulados con carácter básico y al momento de entrada en vigor de la LTAIBG, por la LRJPAC y la LBRL, y, también con carácter básico, a fecha de hoy, por la LRJSP.

Se trata de un tipo específico de entidad pública, resultante del acuerdo entre diversas Administraciones y entidades de esta naturaleza, expresado en un convenio, que incide en la creación de una persona jurídica para una gestión más eficaz del servicio o actividad de interés general que constituye la materia u objetivo del acuerdo.

Puede estar adscrito a la AGE, la Administración autonómica o la local y puede, incluso, estar integrado, además de por órganos de las AATT o por entidades vinculadas o





dependientes de las mismas, por entidades públicas de Estados miembros de la Unión Europea (en adelante UE) o de terceros países. Tal es el caso de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, reguladas por el Reglamento (CE) 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la AECT, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo.

B) Otras entidades

• Corporaciones de Derecho Público.

- I. El aptdo. e) del art. 2.1 de la LTAIBG es el primero de los apartados del precepto que no se refiere a organizaciones o entidades consideradas AAPP en la Ley.
- II. Las Corporaciones de Derecho Público revisten una diversidad de formas -Colegios Profesionales; Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Comunidades de Regantes y otros usuarios de los bienes del dominio público hidráulico; Cofradías de Pescadores, etc...- y están reguladas por leyes específicas. Pese a figurar en el art. 2 de la LTAIBG y no en el 3, tienen naturaleza de persona privada, en la medida en que están compuestas exclusivamente por sujetos de esta naturaleza, aunque, como se ha visto que sucedía con las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social, reúnen en su régimen jurídico numerosos elementos de derecho público que justifican su inclusión en el grupo de entidades públicas de la Ley. A diferencia de las Mutuas y Entidades colaboradoras de la Seguridad Social, tienen base corporativa, no asociativa¹³¹, y están generalmente destinadas a la defensa de los intereses económicos, comerciales o profesionales de sus miembros.
- III. Existen tanto Corporaciones de ámbito estatal -Colegios Profesionales de ámbito nacional, Consejos Generales de Colegios, Cámara de Comercio de España, Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE) ó Confederación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP)- como de ámbito autonómico o local.
- IV. La sujeción a las obligaciones de publicidad activa de las Corporaciones de Derecho Público se circunscribe únicamente a aquella parte de su actividad sujeta al derecho administrativo. El motivo último de esta limitación no es otro que el carácter esencialmente privado de sus actividades, dirigidas básicamente a la defensa y promoción de los intereses profesionales, económicos y comerciales de sus miembros.

• Banco de España y órganos constitucionales e instituciones autonómicas análogas.

¹³¹ Otra diferencia es que no forman parte del sector público administrativo como éstas. Consecuentemente no figuran en los registros del INVENTE o del INVESPE.





- I. El aptdo. f) del art. 2.1 de la LTAIBG es el segundo de los apartados del precepto que no se refiere a organizaciones o entidades consideradas AAPP en la Ley y el único que, a salvo de las instituciones mencionadas en el último inciso -que aparecen mencionadas de forma genérica-, contiene una enumeración individualizada de las entidades que incorpora. Concretamente, diez: 1º.- La Casa de S.M. el Rey; 2º.- El Congreso de los Diputados; 3º.- El Senado; 4º.- El Tribunal Constitucional (TC); 5º.- El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ); 6º.- El Banco de España (BdE); 7º.- El Consejo de Estado (CdE); 8º.- El Defensor del Pueblo (DPU); 9º.- El Tribunal de Cuentas (TCU) y 10º.- El Consejo Económico y Social (CES).
- II. Dejando aparte por el momento a las instituciones autonómicas mencionadas en último lugar, hay que destacar que, con la excepción del BdE, el resto de los organismos enumerados aparecen regulados o mencionados en la Constitución En este sentido, cabe decir que -otra vez salvo en lo referente al BdE- el apartado se refiere a los que la doctrina especializada denomina tradicionalmente “*órganos constitucionales*” -los integrantes de los tres Poderes del Estado más la Casa de S.M. el Rey y el TC- y “*órganos de relevancia constitucional*” -el DPU, el TCU, el CdE y el CES-.

A juicio de este CTBG, la Fiscalía General del Estado (FGdE), en cuanto órgano de gobierno del Ministerio Fiscal, es también un órgano de relevancia constitucional ya que, primeramente, las líneas básicas de su regulación están contenidas en el art. 124 de la CE -que remite para lo demás al futuro Estatuto orgánico de la institución- y, en segundo lugar, el Ministerio Fiscal aparece expresamente definida como tal en el art. 2 de su Estatuto Orgánico, aprobado por Ley 50/1981 (citada).

- III. La inclusión del BdE entre los órganos o instituciones mencionados en el aptdo. f) del artículo suscita alguna duda pues no aparece regulado ó mencionado en la Constitución por lo que difícilmente podría ser considerado órgano de naturaleza o relevancia constitucional. De acuerdo con la disposición adicional 19ª de la LRJSP, se trata de una entidad con la “*condición de Banco Central Nacional*” que se rige “*en primer término, por lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013 y la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España*” y, supletoriamente, por la propia Ley. Desde este punto de vista, se trataría de un organismo de regulación especial, que, como tal, podría haber sido incorporado por los redactores de la LTAIBG a la letra d) del art. 2.1 o también, atendiendo a su plena independencia y a las funciones de regulación y supervisión que desempeña, a la letra c). A juicio de este CTBG, el motivo está en el hecho de que el aptdo. f) del art. 2.1 de la Ley quiere reunir en un mismo precepto a los sujetos obligados de mayor nivel institucional en las estructuras del Estado.





- IV. Referente a las “*instituciones autonómicas análogas*” -que podríamos denominar “*órganos estatutarios*”-, se entiende que se corresponden con las instituciones creadas por las distintas CCAA en sus Estatutos de Autonomía, con funciones y naturaleza similares a las de los órganos constitucionales, esto es: las Cortes, los Parlamentos y las Asambleas Legislativas de ámbito autonómico; los Comités y Consejos Económico-Sociales; los Consejos Consultivos; las Cámaras de Cuentas y los Defensores del Pueblo. Obviamente, la analogía no se predica del BdE, entidad única en todo el territorio debido a su carácter de banco central y a que, de acuerdo con el art. 149.1.11ª de la CE, tanto el sistema monetario como el régimen cambiario y las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros son materias de competencia exclusiva del Estado.
- V. De acuerdo con el último inciso del apartado y como acaba de verse que sucedía con las Corporaciones de Derecho Público, todas las entidades mencionadas en el precepto están comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG únicamente “*en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*”. Así, la Ley introduce una separación material en el conjunto de actividades que desarrollan estos organismos, órganos o instituciones, distinguiendo las que son propias de su función constitucional, estatutaria ó institucional de las mismas -v. gr. la defensa de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, en el caso del DPU o los Defensores del Pueblo autonómicos; el control de constitucionalidad de las leyes o la resolución de conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA, en el caso del TC, o la ordenación bancaria y la actuación como Banco Central del Estado en el caso del BdE- de aquéllas que pertenecen al ámbito de su administración y gobierno interno. La información correspondiente a las primeras no está sujeta a publicidad activa; la segunda sí lo está, en los mismos términos que los datos e informaciones relativos a la actividad del resto de las entidades mencionadas en las otras letras del artículo.

- **Sociedades mercantiles públicas**

- I. El aptdo. g) del art. 2.1 de la LTAIBG es el tercero de los apartados del precepto que no se refiere a organizaciones o entidades consideradas AAPP.
- II. Se refiere a las Sociedades mercantiles públicas, debiendo entenderse por éstas, después de la LRJSP y la LCSP, no solo aquellas sociedades participadas mayoritariamente por una o varias de las entidades del art. 2.1 de la LTAIBG sino también aquellas en que, con una participación inferior al 50 por 100, la entidad o entidades participantes hayan ganado el control de la sociedad por disponer del mayor número de derechos de voto o haber designado a la mayor parte de los miembros del órgano de administración de aquella.
- III. Se trata de entidades públicas, pertenecientes al sector público institucional pese a que su constitución, su forma jurídica, su estructura y su funcionamiento se ajustan a normas de derecho privado, pues están reguladas por ley, pertenecen al sector público y se hallan bajo el control de una entidad pública.





IV. El artículo se refiere a las Sociedades mercantiles públicas sin especificar el ámbito territorial. Teniendo en cuenta que el precepto se presenta abierto por completo de la aplicación del principio de *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, hay que entender que se refiere tanto a las Sociedades de ámbito estatal como a las de ámbito autonómico y local, que serían, en conjunto y en consecuencia, sujetos comprendidos en el Título I de la Ley.

- **Fundaciones del sector público**

I. El aptdo. h) del art. 2.1 de la LTAIBG se refiere a un nuevo supuesto de entidades públicas sin consideración de AAPP, concretamente a las *“Fundaciones del Sector Público previstas en la legislación en materia de fundaciones”*.

II. El precepto se refiere a las Fundaciones del sector público sin especificar o matizar un ámbito territorial determinado. Así, en virtud del principio interpretativo *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, hay que considerar que se refiere tanto a las Fundaciones de ámbito estatal como a las de ámbito autonómico y local, que quedarían, en conjunto, comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I de la Ley.

III. De acuerdo con la LRJSP -que ha sustituido a la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones en la regulación de las Fundaciones de ámbito estatal- éstas son, indistintamente: A) Aquellas constituidas con una aportación inicial mayoritaria de la AGE o cualquier entidad del sector público estatal (organismos públicos, entidades públicas, Sociedades mercantiles, asociaciones de AAPP de ámbito estatal o, incluso, otras Fundaciones); B) Aquellas en cuyo patrimonio se de una contribución mayoritaria permanente de la AGE o cualquier entidad del sector público estatal, ó C) Aquellas en cuyo patronato la mayoría de derechos de voto corresponda a la AGE o a una entidad del sector público estatal.

IV. Con posterioridad a la LRJSP, la LCSP ha incluido los criterios definitorios de las Fundaciones del sector público estatal como norma básica, aplicable a todas las AAPP, al menos para la determinación del que debe considerarse sector público a efectos de aplicación de la normativa de contratación. De acuerdo con ellos, las Fundaciones del sector público, tanto estatal como autonómico y local, deben considerarse poderes adjudicadores si cumplen al menos una de las tres condiciones señaladas en el aptdo. e) del art. 3.

V. Las Fundaciones del sector público son entidades públicas, pertenecientes al sector público institucional, pese a que su constitución, su forma jurídica, su estructura y su funcionamiento se ajustan a normas de derecho privado. Su naturaleza pública procede de que están reguladas por ley y son constituidas o se hallan bajo el control de una entidad pública.

- **Asociaciones de AAPP y órganos de cooperación interterritorial**





- I. El último apartado del art. 2.1 de la LTAIBG, el aptdo. i), se refiere a un último supuesto de entidades públicas sin consideración de AAPP, *“las Asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos”* en el artículo, incluyendo *“los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*.
- II. Así redactado, el texto plantea una primera duda en el sentido de que los órganos de cooperación interadministrativa -que regulaba la LRJPAC en el momento de entrada en vigor de la LTAIBG y que, actualmente, regula la LRJSP- no tienen naturaleza asociativa, sino que son órganos administrativos de composición multilateral. Ahora bien: el hecho de que la LTAIBG haya unido en un mismo texto Asociaciones y órganos de cooperación no implica que ambas entidades tengan análoga naturaleza jurídica. De este modo, la importancia de la cuestión se relativiza y queda circunscrita al ámbito de la técnica: en lo que este criterio interpretativo interesa, únicamente hay que destacar que el aptdo. i) se refiere a dos tipos diferentes de entidades, que aparecen conectadas, probablemente, por la consideración de que ambas pueden estar integradas por entidades u órganos pertenecientes a distintas AATT.
- III. Por lo que se refiere a, las Asociaciones constituidas por las AAPP y el resto de las entidades mencionadas en el artículo, el texto de la LTAIBG plantea una duda conceptual, vinculada al sentido de la voz *“constituidas”*, que puede referirse tanto a Asociaciones *“formadas”* o *“compuestas”*- exclusivamente por Administraciones y entidades públicas como a Asociaciones *“promovidas”* o *“fundadas”* por una Administración o una entidad pública, con independencia de quienes sean sus socios. A criterio de este CTBG, partiendo de la localización sistemática del aptdo. i) del art. 2.1 del primero, las Asociaciones de Administraciones o entidades públicas mencionadas en él deben ser las formadas exclusivamente por entidades públicas, que, por otra parte, serán también las *“promovidas”* o *“fundadas”* por entidades de esta naturaleza.

Así mismo, se plantea una duda adicional. La Ley se refiere a las Asociaciones de Administraciones o entidades públicas sin diferenciar si éstas han de ser de ámbito estatal, autonómico ó local. Por aplicación del principio de *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, parece que se aplica a todas las Asociaciones de Administraciones y entidades públicas sea cual sea el ámbito territorial, estatal, autonómico o local, de cada una de las Administraciones o entidades asociadas. De hecho, el ejemplo más claro de estas Asociaciones lo constituyen las Federaciones y Asociaciones de Entidades Locales -v. gr. la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)-.

- IV. Por lo que se refiere a los órganos de cooperación -la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bi-laterales de Cooperación, de acuerdo con la LRJSP-, se ha dicho ya que no son entidades u organismos públicos sino órganos administrativos. La persona jurídica o entidad superior a que pertenecen no sería ninguna de las Administraciones





representadas sino, probablemente, el Estado, como entidad jurídica que integra los tres niveles territoriales, y la función que les corresponde desarrollar, señalada directamente por la LRJSP, es la de realizar prácticamente el principio de *“cooperación al servicio del interés general”* que, de acuerdo con el art. 145 de la Ley, debe presidir las relaciones entre las Administraciones.

La naturaleza de órgano del Estado de los órganos de cooperación, su carácter multi-Administración y su dedicación exclusiva a la función de cooperación, justifican que el aptdo. i) del art. 2, núm. 1, de la LTAIBG limite su sujeción a las obligaciones del Título I *“en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia”* le resulten de aplicación. Así, siendo órganos desprovistos de estructura y de recursos propios y con las funciones limitadas al ámbito de la cooperación interadministrativa, únicamente estarán obligados, en materia de publicidad activa, a hacer públicos los datos o informaciones relacionados con esta actividad sin que les sean de aplicación las obligaciones vinculadas a otras cuestiones señaladas en la Ley -p. ej. currículos, indemnizaciones y autorizaciones de compatibilidad de los altos cargos que los componen- que deberán cumplir las Administraciones representadas. Y así también, a falta de estructura propia, *“el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación”*.

Su inclusión en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG, junto con las Administraciones y entidades públicas mencionadas en el art. 2.1 de ésta, se justifica en la importancia de sus funciones para el orden constitucional, la estructuración territorial y el funcionamiento del Estado, así como en el nivel jerárquico de sus integrantes y la importancia de los acuerdos adoptados.

IV.2.2 Enumerados en el art. 3

- Partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales.
- I. El primer apartado del art. 3 de la LTAIBG se refiere a tres tipos de organizaciones de carácter privado que presentan un elemento común que les confiere un acusado aspecto institucional: tanto los partidos políticos como los sindicatos o las organizaciones empresariales tienen constitucionalmente asignado un rol esencial en el funcionamiento de nuestro sistema democrático. Por otra parte, hay que tener en cuenta también que, pese a la naturaleza privada de partidos políticos, su régimen jurídico está definido en normas de derecho público. Así, las tres organizaciones se constituyen en ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 22 de la CE y regulado por la LODA y su constitución, el otorgamiento del acuerdo fundacional, el contenido de sus Estatutos y aspectos esenciales de su funcionamiento como los económicos y financieros están regulados por normas no solo legales sino constitucionales.





En este sentido, tanto los partidos políticos como las organizaciones sindicales y empresariales, presentan una acusada dimensión pública, que justifica la incorporación de las tres organizaciones al ámbito subjetivo de la LTAIBG y su vinculación al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en ésta.

- II. La Ley no matiza si se refiere a los partidos, los sindicatos y las asociaciones empresariales de ámbito nacional, autonómico o local o a todos ellos por igual. Así se plantea la duda de si el precepto es aplicable únicamente a los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales de un ámbito nacional o si sería de aplicación a todos. A juicio de este CTBG, y como en los casos anteriores, la respuesta es sencilla: teniendo en cuenta que no cabe hacer distinciones donde la ley no distingue, parece claro que el aptdo. a) del art. 3 de la LTAIBG se refiere a la totalidad de los partidos y las organizaciones profesionales, sea cual sea su ámbito territorial.
 - III. La Ley tampoco determina si las federaciones, confederaciones y uniones de partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales estarían o no incluidas en el apartado a) del art. 3 de la LTAIBG y serían o no, por ende, sujetos obligados en materia de publicidad activa. En principio, la literalidad del art. 3, letra a), de la Ley parece excluir estos supuestos al circunscribirse exclusivamente a los partidos, los sindicatos y las organizaciones que constituyen la base de las federaciones, las confederaciones y las uniones. No obstante, a criterio de este Consejo, y teniendo en cuenta la finalidad de la LTAIBG y el carácter extensivo de su ámbito de aplicación tal y como aparecen expresados en el Preámbulo de la norma, parece obligado aplicar al precepto una interpretación finalista y considerar también a estas entidades sujetos de publicidad activa, en tanto que se trata de un caso que no está prohibido en ningún caso, que la letra del artículo permite una lectura más flexible y a que los motivos que justifican la inclusión de los partidos y las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito de la Ley se dan igualmente en las federaciones, confederaciones y uniones de los mismos.
- **Entidades privadas receptoras de ayudas o subvenciones públicas por encima de los umbrales económicos fijados.**
- I. El aptdo. b) del art. 3 de la LTAIBG se refiere, primeramente, a entidades privadas. Así, en sentido positivo, incluye a todas aquellas entidades -asociaciones, fundaciones, sociedades comunidades de bienes, empresas, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, etc...-, constituidas por personas de derecho privado, conforme a formas y reglas de derecho privado, sea cual sea su forma jurídica y con independencia de la legislación que, en su caso, les resulte de aplicación. Y, en sentido negativo, excluye a las personas físicas o individuales, inclusive trabajadores autónomos y empresas individuales.
 - II. En segundo lugar, se refiere a entidades privadas receptoras durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas por importe superior a 100.000 euros o al 40 por 100 de sus ingresos anuales, siempre que estos supongan, al menos, 5.000 euros.





El requisito se refiere a "Ayudas y subvenciones", esto es, no solamente a subvenciones, premios y becas sujetas a la LGS sino también a cualquier otra disposición de fondos públicos que produzca para ellas una ventaja o beneficio especial (donaciones, exenciones y bonificaciones fiscales, avales y garantías, créditos "blandos", cesiones de suelo, uso de inmuebles, etc...). Por otra parte, se refiere a ayudas y subvenciones "públicas", esto es, abonadas por cualquier persona, organismo o entidad del sector público, tanto estatal como autonómico o local; a ayudas o subvenciones efectivamente percibidas por la entidad, no solicitadas ni otorgadas o concedidas; a ayudas y subvenciones por importe superior a 100.000 euros o al 40 por 100 de los ingresos de la entidad, siempre que supere los 5.000 euros, en el entendimiento de que, en el caso de que la entidad perciba varias ayudas o subvenciones, el importe a tener en cuenta para la aplicación del umbral será el de la suma de todas, aunque se trate de cuotas o pagos fraccionados y a ayudas y subvenciones percibidas "durante el período de un año", entendido no como año natural o como ejercicio presupuestario sino como el espacio de tiempo comprendido entre el momento en que se haga efectiva a la entidad la ayuda o subvención -la primera en el caso de ser varias- y el momento en que le haga efectiva la que, sumada a las que pudiera haber percibido ya, determinara la percepción de un importe superior al de los umbrales establecidos, con un máximo de 12 mensualidades.

- III. Las entidades privadas que no reciban ayudas o subvenciones o reciban únicamente ayudas o subvenciones por un importe inferior al de los umbrales económicos fijados no están incluidas en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG, y, consiguientemente, están exentas de obligaciones de publicidad activa, sin perjuicio de lo dicho en el art. 4 de ésta.

IV.2.3 Enumerados en el art. 77, núm. 1, de la LOPDGDD.

- I. El art. 6 bis de la LTAIBG no remite a los arts. 2 y 3 para identificar los sujetos titulares de la obligación que señala -publicar proactivamente su inventario de actividades de tratamiento de datos personales- sino que se refiere directamente a los sujetos enumerados en el art. 77.1 de la LOPDGDD. Así, existe un grupo de sujetos sometidos a la LTAIBG -los mencionados en el citado precepto de la citada Ley Orgánica- que no aparecen expresamente señalados en aquélla: únicamente, de forma indirecta, en su art. 6 bis.
- II. En principio, salvo dos excepciones, los sujetos mencionados del art. 77, núm. 1, de la LOPDGDD están todos incluidos en uno u otro de los aptdos. de la lista del art. 2.1 de la LTAIBG y, consecuentemente, vinculados al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en los arts. 5.1, 6, 7 y 8 de la Ley.
- III. Las dos excepciones son los "Órganos Jurisdiccionales" y "los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas, así como los grupos políticos de las Corporaciones Locales", mencionados, respectivamente, en los aptdos. b) y k) del art. 77.1 de la





Ley Orgánica, que, de esta manera, al no estar expresamente incorporados a la lista del art. 2.1 de la LTAIBG, quedan fuera del ámbito de aplicación de su Título I y, consecuentemente, de la titularidad de las obligaciones de publicidad activa previstas en los arts. 5.1, 6, 7 y 8 de aquélla. Únicamente están vinculados al cumplimiento de una obligación en la materia: la específicamente prevista en el nuevo art. 6 bis de la Ley de publicar proactivamente sus inventarios de actividades de tratamiento de datos de carácter personal.

A juicio de este CTBG, esta construcción, directamente tributaria de la redacción dada al art. 6 bis de la LTAIBG por la LOPDGD, produce una doble anomalía en la arquitectura de la primera: por un lado, la existencia de entidades públicas con una única obligación de transparencia; por otro, el establecimiento de una obligación de transparencia relacionada con la actividad propia de dos sujetos pertenecientes respectivamente al Poder Judicial y al Poder Legislativo, que se opone frontalmente al propósito de la Ley de excluir de su aplicación la actividad específica de los representantes políticos y los Poderes del Estado.

IV. En cualquier caso, y a efectos de este criterio interpretativo, interesa destacar la existencia de dos grupos de sujetos vinculados al cumplimiento de una obligación de publicidad activa pero excluidos del ámbito de aplicación del Título I de la LTAIBG.

1) Los **Órganos Jurisdiccionales** -aptdo b) del núm. 1 del art. 77 de la LOPDGD-, esto es, los órganos del Poder Judicial encargados de la administración de justicia (jurisdicción o *ius dictio*). Se trata de sujetos exclusivamente de ámbito estatal puesto que, de acuerdo con la Constitución, la jurisdicción es única en todo el territorio nacional y la administración de justicia es una competencia exclusiva del Estado.

2) Los **Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas** junto a los **Grupos Políticos de las Corporaciones Locales** -aptdo b) del núm. 1 del art. 77 de la LOPDGD- o lo que es lo mismo, las agrupaciones formadas por los representantes políticos de los ciudadanos, elegidos en el curso de unas elecciones generales o autonómicas (Grupos Parlamentarios) o de un proceso de elecciones locales (Grupos Políticos). Tratándose de órganos, bien del Poder Legislativo del Estado o de una Comunidad Autónoma, bien de los plenarios de las Corporaciones Locales, pueden pertenecer tanto al ámbito competencial del Estado como al autonómico o al local.

IV.2.4 Enumerados en el art. 4 de la LTAIBG.

I. Los sujetos enumerados en el art. 4 de la Ley -las personas privadas individuales y las entidades privadas no subvencionadas por encima de los umbrales de la Ley que sean concesionarias de servicios públicos o adjudicatarias de contratos públicos o que estén facultadas para ejercer potestades públicas- no están sujetos a obligaciones de publicidad activa. Por ello, no aparecen en las listas de los arts. 2.1 y 3 y están recogidas en un art. específico.





- II. No obstante, son titulares de una obligación de carácter auxiliar o instrumental que se fundamenta en la existencia de una obligación de carácter principal, la de publicidad activa del organismo o entidad concedente del servicio, titular de la potestad o potestades que se ejercen o adjudicadora del contrato. En la medida en que el mencionado organismo o entidad necesite para cumplir con sus propias obligaciones de transparencia alguna información relativa a la prestación de aquél, el ejercicio de aquéllas o la ejecución de éste, la persona o entidad concesionaria, ejerciente o adjudicataria estará obligada *ex art. 4* a facilitarle dicha información

De esta manera, aunque no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Título I, las personas y entidades privadas del art. 4 de la LTAIBG están sometidas a ésta y obligadas a cumplir una obligación de carácter instrumental respecto de las obligaciones de publicidad activa de las entidades mencionadas en el art. 2.1 de la Ley.

Madrid, al día de la firma.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
P.V. EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

