



Informe 1/2020, de 17 de febrero, del Consejo de Transparencia de Aragón, relativo a las obligaciones de transparencia de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias

VISTA la solicitud formulada por la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) informa lo siguiente,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 30 de mayo de 2019 tuvo entrada en el CTAR una solicitud de informe suscrita por el Director General de Administración Local del Gobierno de Aragón, en la que señala:

«Con motivo de la fiscalización previa del Convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP) para financiar gastos de funcionamiento de dicha Federación durante el año 2019, la Intervención Delegada en el Departamento de Presidencia emitió un informe, con fecha 20 de mayo de 2019, en el que dice textualmente "Se observa que el Convenio incluye las obligaciones de transparencia del beneficiario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón. Así son de aplicación las previsiones contenidas en el Capítulo II del Título II de la misma".



Además, dicho informe de la Intervención Delegada en el Departamento de Presidencia añade que se insta al Departamento de Presidencia al control del cumplimiento de dicha normativa, en particular de los artículos 12.2, 13.1, 16 y 19.d) en su caso mediante comunicación a los órganos de transparencia y a adoptar las medidas previstas en caso de incumplimiento.

A este respecto, la Asesoría Jurídica de la FAMCP ha emitido otro informe —con fecha de entrada en el Registro General del Gobierno de Aragón el día 24 de mayo de 2019— en el que, tras varias consideraciones sobre el ámbito subjetivo de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón; y sobre las obligaciones de la FAMCP, concluye que "la Federación no está obligada en virtud de la Ley a informar del contenido prevenido en el artículo 12.2, 13 y 16.1 por cuanto son sujetos obligados las entidades comprendidas en el artículo 4, entre las que no se encuentra la FAMCP".

A la vista de esta discrepancia de criterios entre la Intervención y la FAMCP en cuanto a las obligaciones de esta última para cumplir con la Ley de Transparencia, y teniendo en cuenta que el Departamento de Presidencia —al firmar el mencionado Convenio de colaboración— tiene la obligación de controlar que dicha Federación cumple con esa normativa, se solicita al Consejo de Transparencia de Aragón que aclare cuales son las obligaciones en materia de transparencia de la FAMCP».



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 37.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón (en adelante Ley 8/2015) configura al CTAR como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma de Aragón, velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizando el derecho de acceso a la información pública. Entre sus funciones, el apartado 3 del precepto, prevé que el Consejo pueda formular resoluciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones de transparencia que, lógicamente, podrán emitirse de oficio o a instancia de parte, como en este caso.

El Consejo de Transparencia de Aragón es así competente para emitir el informe solicitado.

SEGUNDO.- Como es sabido, la Ley 8/2015 establece distintos niveles de sujeción a las obligaciones en ella contenidas, en función de la naturaleza jurídica u otras características de los sujetos obligados.

En concreto, el Título II de la norma, que regula y garantiza la transparencia en la actividad pública, reconoce en su Capítulo I un amplio y extenso ámbito de aplicación, siguiendo las recomendaciones del Convenio 205 del Consejo de Europa, que



incluye a la Administración de la Comunidad Autónoma, a las entidades locales aragonesas, a los organismos autónomos, entidades de derecho público, a los consorcios y a la Universidad pública, todas ellas con la consideración de “Administración pública” a los efectos de la Ley (artículo 4.3). Asimismo afecta a las sociedades y fundaciones públicas y a todas aquellas entidades con personalidad jurídica propia creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos públicos, 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 y —a los efectos que aquí interesan— a las asociaciones constituidas por las entidades previstas en el artículo 4, con excepción de aquellas en las que participen la Administración General del Estado o alguna de las entidades de su sector público (artículo 4.1. k).

La Ley 8/2015 somete además a las obligaciones de transparencia a los prestadores de servicios públicos y a las personas privadas que ejerzan potestades administrativas, respecto de las actividades directamente relacionadas con las funciones públicas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen. El alcance y contenido de estas obligaciones, cuyo cumplimiento podrá exigirse no solo directamente sino también a través de la Administración a la que estén vinculados, se concretará en los instrumentos jurídicos que regulen estas relaciones.

También se establecen obligaciones de transparencia para 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, así como para las entidades privadas que se financien con fondos públicos, a partir de ciertos umbrales, y el mismo tratamiento se da a las sociedades mercantiles y fundaciones que, sin ser públicas, están participadas en más de un treinta por ciento por una entidad pública.

Como se señala en los antecedentes, la FAMCP considera que no está comprendida entre los sujetos previstos en el artículo 4 de la Ley 8/2015.

A juicio de este Consejo de Transparencia esto no es así, la FAMCP es una Asociación integrada por los municipios, comarcas y provincias aragonesas que voluntariamente lo decidan, que tiene personalidad jurídica propia, ámbito de actuación correspondiente a los municipios que integran la Comunidad Autónoma de Aragón y que se rige por sus Estatutos (ahora los aprobados en la 8ª Asamblea, accesibles en <http://www.famcp.es/wp-content/uploads/Estatutos-8%C2%BA-AG-2.pdf>), los de la Federación Española de Municipios y Provincias, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación y demás legislación aplicable (artículos 1 y 2 de sus Estatutos).

En consecuencia, la FAMCP encaja plenamente en la categoría recogida en la letra k) del artículo 4 de la Ley 8/2015, que textualmente establece:



«k) Las asociaciones constituidas por las entidades previstas en este artículo, con excepción de aquellas en las que participen la Administración General del Estado o alguna de las entidades de su sector público»

Ello sin perjuicio de que la FAMCP se defina en su web (accesible desde <http://www.famcp.es/que-es-la-famcp/>) como *«corporación de Derecho Público al servicio de la Sociedad y cuyos fines principales son la ordenación, promoción y representación exclusiva de la federación, amparada por la Ley, con personalidad Jurídica propia, regida por las disposiciones legales vigentes en la materia, y sus propios Estatutos»*. De ser esto así, su consideración a los efectos de la transparencia encajaría en la letra g) del artículo 4 (*«Las corporaciones de derecho público cuya demarcación esté comprendida en territorio aragonés, así como las federaciones deportivas aragonesas, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo»*) sin que se vieran alteradas en este caso las consecuencias respecto a su inclusión en la letra k) del precepto.

Aun cuando en la información remitida no se documenta, es probable que la Asesoría Jurídica de la FAMCP se esté acogiendo a su naturaleza de asociación privada para sostener su no inclusión en el artículo 4 de la Ley 8/2015. Nada tiene que objetar este CTAR a la naturaleza jurídico privada de la FAMCP y al hecho de que, en lo no previsto por sus Estatutos, se le aplique la legislación de asociaciones, como a cualquier otra asociación privada.

Ahora bien, como ha establecido con claridad y fundamentación la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública



de Cataluña (en adelante GAIP), en su Resolución 343/2018, de 21 de noviembre, en la que analiza la sujeción de la Asociación de Municipios de Cataluña (ACM) a la legislación de transparencia y acceso a la información pública —en concreto a las previsiones de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, LTAIPBG, que incardina a la ACM en la categoría de Administración pública a efectos de la transparencia—:

«De la naturaleza jurídica privada de esta entidad no se puede deducir, por ella misma, ningún tipo de debilitamiento en la aplicación de la legislación de transparencia, ya que también son incuestionablemente privadas otras categorías de entidades incluidas en el artículo 3.1.b LTAIPBG, como es el caso de las sociedades con participación mayoritaria o vinculadas o las sociedades mercantiles en que participa alguna administración, que tienen naturaleza mercantil, o de las fundaciones del sector público, que también tienen naturaleza jurídica privada, ya que se han constituido al amparo de la legislación de fundaciones (privadas). Pues bien, para el artículo 2.f LTAIPBG todas estas entidades incluidas dentro del apartado 1.b del artículo 3 de la ley, hasta las que tienen varias manifestaciones de naturaleza jurídica privada, son Administraciones públicas a los efectos de la legislación de transparencia.

Y es que si bien a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado fue significativo el fenómeno llamado de la "huida del derecho administrativo" (entendido como el proceso de ingeniería jurídica en virtud del cual se desarrollaron formas



jurídicas privadas con las que las administraciones públicas pueden intervenir en sus relaciones jurídicas con un régimen más flexible que el propio del derecho administrativo), en los últimos años se viene constatando una tendencia jurídica que, impulsada en gran parte por la dinámica de la equivalencia de los resultados propia de la integración jurídica europea, pone más bien el acento en la transversalidad que deberían tener determinadas instituciones jurídicas clave del ámbito público, a los efectos de ser aplicadas con independencia de la naturaleza jurídica o de otras características singulares de la infinidad de entes que la integran. Es paradigmática de esta tendencia la legislación de contratos del sector público, que también vincula a la ACM, además de todo tipo de entidades y empresas del sector público, y hasta muchos aspectos de muchas privadas. Y en esta misma línea se inscribe claramente la LTAIPBG, atendidos los términos de sus artículos 2.f y 3.1.d.

Ciertamente, las llamadas asociaciones municipalistas se pueden acoger al derecho privado de asociaciones para constituirse y funcionar; así lo ha previsto la legislación de régimen local y es una opción perfectamente coherente con el hecho que no necesitan ejercer potestades públicas, ni ejercer funciones públicas en relación con la ciudadanía; esta opción jurídica también puede explicar que no les sea aplicable el régimen jurídico público para la gestión de sus recursos económicos. Ahora bien, todo esto no quita que de hecho sean entidades de contenido esencialmente público: están constituidas por entes públicos, los responsables de sus órganos de gobierno son



representantes de entes públicos, sus recursos económicos proceden de la hacienda pública y los destinatarios de sus actividades son también entidades públicas. Siendo así las cosas, no tendría lógica que en materia de transparencia y acceso a la información pública, instituciones que tienen la finalidad de someter la actividad pública, entendida naturalmente en un sentido amplio, como distinta de la privada, al escrutinio de la ciudadanía, en una entidad tan vinculada en todos sus componentes a servir las administraciones y los intereses públicos, como es la ACM, quede al margen, en base únicamente a la sutileza del argumento de su naturaleza jurídica privada».

En conclusión, tanto por la literalidad del artículo 4.1. k) de la Ley 8/2015, como por las razones de fondo que acaban de reproducirse y que este Consejo comparte, se concluye que la FAMCP está sometida a las obligaciones de transparencia previstas en la Ley 8/2015 para las entidades incluidas en el artículo 4, no consideradas "Administraciones públicas aragonesas".

TERCERO.- Sentado lo anterior, cuáles son concretamente las obligaciones de publicidad activa a las que está sometida la FAMCP obliga a realizar un recorrido por la Ley 8/2015.

Así, el artículo 6 determina:

«1. Para el cumplimiento de la obligación de transparencia y en los términos previstos en esta ley, las entidades mencionadas en el artículo 4 deben:



a) *Elaborar, mantener actualizada, al menos con una periodicidad cuatrimestral, y difundir de forma permanente, veraz y objetiva, por medios electrónicos, a través de sus respectivas sedes electrónicas o páginas web, la información cuya divulgación garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública y, como mínimo, la incluida en el capítulo II de este título.*

b) *Elaborar y difundir, con una periodicidad cuatrimestral, un inventario completo de toda la información pública que obre en su poder, con indicaciones claras de dónde puede encontrarse dicha información.*

c) *Desarrollar sistemas y políticas de gestión de la información pública que garanticen su fiabilidad, actualización permanente, integridad y autenticidad.*

d) *Adoptar las medidas de gestión de la información pública que hagan fácilmente accesible su localización y divulgación, así como la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, el control de la veracidad y la reutilización de la información publicada.*

e) *Publicar la información sujeta a la obligación de transparencia de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y las interesadas.*

f) *Publicar y difundir las condiciones del derecho de acceso a la información pública, el procedimiento para su ejercicio, así como el plazo y el órgano competente para resolver.*



g) Difundir los derechos que reconoce este título a las personas, asesorar a las mismas para su correcto ejercicio y asistirles en la búsqueda de información.

h) Facilitar la información solicitada en los plazos, en la forma y en el formato elegido de acuerdo con lo establecido en este título.

2. Las obligaciones de transparencia contenidas en este título se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad.

3. Toda la información prevista en este título estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad accesible, entendiéndose por tal aquella que sea suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos».

Por su parte, el artículo 11 de la Ley 8/2015 establece que las entidades enumeradas en el artículo 4 publicarán de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible y actualizada, la información pública cuyo conocimiento garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas, y como mínimo la incluida en el capítulo II del Título II. Reconoce también el precepto el carácter gratuito y fácilmente identificable del acceso a la información, en las sedes electrónicas, portales o páginas web correspondientes de una



manera segura, estructurada y comprensible para las personas, preferentemente en formatos reutilizables, garantizando especialmente la no discriminación tecnológica y accesibilidad universal.

El Capítulo II del Título I regula la publicidad activa. En sus artículos 11 a 23 se establece el catálogo de obligaciones de este eje de la transparencia, con algunas más intensas para los sujetos considerados “Administraciones públicas aragonesas” a efectos de la transparencia —y dentro de ellas, con el nivel máximo de sujeción para el Gobierno de Aragón— y más limitadas para el resto. El capítulo parte de las obligaciones que establece en materia de publicidad activa la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya estructura se mantiene, y se amplían aspectos como los relativos a la transparencia política, la información sobre el empleo público y sobre la ejecución de los contratos, entre otros.

Por ello, salvo aquellos ítems de publicidad activa que se circunscriben expresamente a las Administraciones públicas aragonesas o al Gobierno de Aragón, son de aplicación a la FAMCP, como entidad incluida en el artículo 4 de la Ley 8/2015, todas las obligaciones descritas en los artículos 12, 13, 16, 17, 18 y 19 de la norma autonómica.

CUARTO.- Por último, en la medida en que la FAMCP está incluida en el artículo 4 de la Ley 8/2015 a efectos de la legislación de transparencia, toda la información que obre en su poder se calificará de información pública (artículo 3 h) y, por tanto, puede ser objeto de



solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

A estos efectos, el artículo 5 de la Ley 8/2015, incluido en el Título II de la norma, establece:

«Artículo 5.— Derecho a la información pública.

Para hacer efectivo el derecho a la información pública, las personas físicas y jurídicas, en sus relaciones con las entidades sujetas a este título, podrán ejercer los siguientes derechos:

a) Acceder a la información pública que, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente título, deba estar o ponerse a disposición de los ciudadanos y las ciudadanas.

b) Obtener, previa solicitud, la información pública que obre en poder de aquellas entidades, sin que para ello se esté obligado a declarar interés alguno, y sin más limitaciones que las contempladas en esta ley.

(...)»

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.1 de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:



III. INFORMA

La Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP) está sometida a las obligaciones de transparencia previstas en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, para las entidades incluidas en el artículo 4 no consideradas "Administraciones públicas aragonesas", en concreto, se incardina en la letra k) del apartado 1 del precepto.

En consecuencia, la FAMCP está sometida tanto a las obligaciones de publicidad activa previstas en la norma para las entidades comprendidas en el artículo 4, como a que la información que se encuentre en su poder pueda ser objeto del derecho de acceso a la información pública.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez