



RESOLUCIÓN

S/REF: 001-001773
N/REF: R/0157/2015
FECHA: 27 de julio de 2015



ASUNTO: Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la reclamación presentada por [REDACTED] mediante escrito de 27 de mayo de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación remitida, con fecha 8 de abril, [REDACTED] solicitó al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), a través del Portal de la Transparencia y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) un *listado de los 10 proveedores que mayor importe recibieron de las obligaciones de pago de las Entidades Locales conforme al Real Decreto-ley 7/2012, de 24 de febrero, de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.*

Asimismo, la solicitud indicaba que *los Ayuntamientos comunicaron mediante la inclusión de datos en un software diseñado por el Ministerio todos los importes, la denominación de la empresa y el NIF de todos los proveedores que tenían el derecho de cobro conforme al Real Decreto señalado, lo que facilitaría el suministro de la información.*

2. Mediante Resolución de 14 de mayo, la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MINHAP denegó el acceso a la información solicitada conforme a los siguientes argumentos:

- a. La aportación de la información que se solicita supone una cesión de datos relativos a contratistas o proveedores de las Entidades Locales, con lo que debe adecuarse a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999,



de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD). A este respecto, el artículo 11 de dicha norma dispone que *los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.*

- b. Asimismo, el derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG no tiene carácter absoluto, por cuando se encuentra limitado por otros derechos e intereses, públicos y privados, igualmente merecedores de tutela. En particular se considera de aplicación al caso concreto el límite previsto en la letra h) del artículo 14.1 "*los intereses económicos y comerciales*", que presenta un ámbito prevalente o superior al derecho de acceso, lo que exige mantener la confidencialidad de la información solicitada.
3. El [REDACTED] al no estar conforme con la Resolución dictada presentó, con fecha 27 de mayo y al amparo del artículo 24 de la LTAIBG, reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno alegando lo siguiente:
- a. El artículo 20.2 de la LTAIBG prevé que la denegación de las solicitudes de información deberá ser motivada, por lo que la mera referencia a la LOPD, sin especificación o justificación alguna o la referencia al perjuicio a los intereses económicos y comerciales no motiva suficientemente la desestimación de la solicitud.
 - b. La LOPD protege los datos personales, esto es, referidos a persona física. Lo que se solicita en este caso son datos de personas jurídicas, proveedores que han sido adjudicatarios de contratos de obras, suministros o servicios incluidos en el mecanismo de financiación del Real Decreto-ley 4/2012.
 - c. El límite del artículo 14.1 h) y el artículo 14.2 limita el derecho cuando el acceso suponga un perjuicio a los intereses económicos y comerciales siempre que se fundamente dicho perjuicio y que se aplique de forma proporcional y atendiendo a las circunstancias del caso concreto. La resolución que se reclama no contempla ninguna fundamentación sino que se señala que se verían dañados y distorsionados sus intereses, sin determinar los afectados, daño concreto y causa.
 - d. Si se considera que el acceso produciría un daño, debería haberse remitido la solicitud para que los posibles afectados realizaran alegaciones que permitiera al órgano competente para la tramitación de la solicitud realizar una adecuada valoración y ponderación de intereses.
 - e. La Ley de Contratos del Sector Público (aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) garantiza la publicidad de las adjudicaciones e incluso establece la obligación, cuando la cuantía del contrato sea superior a un determinado importe, de publicarse en el Boletín Oficial del Estado. No se entiende, por lo tanto, que se limite el acceso a información que está sujeta al principio de transparencia y de



la que incluso se prevé su publicación en el Boletín Oficial del Estado en determinados supuestos.

4. Recibida la reclamación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a la apertura del correspondiente trámite de alegaciones a los efectos de que, por parte del MINHAP, se efectuasen las que se considerasen oportunas.

En dichas alegaciones, la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local indicaba lo siguiente:

- a. Se mantienen los motivos de denegación expuestos en la resolución recurrida al considerar que en la información solicitada concurren las restricciones previstas en el artículo 14 de la LTAIBG, las relativas a la protección de datos de carácter personal del artículo 15 y la contenida en el artículo 11 de la LOPD en los términos de la citada resolución.
- b. No se aprecia ninguna indefinición o abstracción por cuanto la propia Ley de Procedimiento Administrativo vincula el requisito de la motivación con la sucinta referencia de hecho y fundamentos de derecho. Existe, incluso, jurisprudencia que ha admitido que no es exigible que la motivación sea exhaustiva o contenga extensa exposición de razonamientos mientras permita el cumplimiento de su suficiencia a los fines que se pretenden. Por lo tanto, el reclamante confunde motivación sucinta o concisa con carencia de la misma.
- c. El propio Real Decreto-ley 4/2012 ya contempla limitaciones al derecho de acceso a las informaciones incluidas en el mecanismo en base a la normativa de protección de datos de carácter personal. Así, el artículo 4 de dicho Real Decreto-ley preveía que las Entidades Locales habían de permitir a los contratistas consultar su inclusión en el mecanismo, tanto en la relación certificada de obligaciones como en los certificados individuales solicitados, pero siempre bajo el respeto a la normativa de protección de datos de carácter personal.
- d. Suministrar la información de forma que no se vulneren las causas de denegación expuestas en la resolución (por ejemplo, dissociando los datos), además de no respetar la normativa aplicable en la que se basa la resolución, tampoco atendería la petición, que expresamente se refiere a un listado de proveedores que recibieron los mayores importes. En definitiva, la información así facilitada sería incompleta.
- e. La Ley de Contratos del Sector Público también incluye el principio de confidencialidad en materia contractual, haciendo referencia también a limitación de la información cuando ésta pudiese *resultar contraria al interés público o perjudicar intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas*. Además, los principios de publicidad y transparencia recogidos en la Ley de Contratos del Sector Público se interpretan y aplican en el contexto de esa norma, sin que quepa su extrapolación sin más a cualquier otro ámbito normativo.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Es competente para conocer de la presente Reclamación la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG y del artículo 8.2 d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
2. La LTAIBG, reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a *“acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

La solicitud se refiere a los 10 proveedores que recibieron un mayor importe como pago contraído con las Entidades Locales a las que prestaron servicios, en aplicación de lo previsto en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. Dicho procedimiento fue gestionado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, concretamente, por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, según se desprende de información publicada en la propia página web del Departamento. Por todo ello, la solicitud fue dirigida correctamente al MINHAP.

3. En cuanto al fondo del asunto, la principal manifestación de MINHAP para denegar la información solicitada se centra en que *en la información solicitada concurren las restricciones previstas en el artículo 14 de la LTAIBG, las relativas a la protección de datos de carácter personal del artículo 15 de la misma Ley, así como la contenida en el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*.

Según criterio asentado y publicado de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la aplicación de los artículos 14 y 15 de la LTAIBG comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

- I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD)
- II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos



de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley,

- III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.
- IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.
- V. Finalmente, una vez realizados los pasos anteriores, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, "*podrán*" ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan *ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos* y su invocación deberá estar ligada con la protección concreta de un interés legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática, antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (*test del daño*) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es



necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso a pesar de producirse dicho perjuicio (*test del interés*).

4. En primer lugar, debe señalarse que lo que aquí corresponde aplicar es la LTAIBG que, como ya ha quedado de manifiesto, regula en su propio artículo 15 la relación entre el derecho de acceso a la información, por un lado, y el derecho a la protección de datos de carácter personal. Es por lo tanto este precepto, que ya tiene en cuenta las obligaciones y límites derivados de la LOPD, el que debe tenerse en cuenta y, en consecuencia, no procede alegar el esgrimido artículo 11 de la LOPD.

Tampoco serían de aplicación las pretendidas limitaciones al derecho de acceso incluidas en el mecanismo previsto en el Real Decreto-ley y que, de hecho, no son tales. En efecto, lo que hace el artículo 4 de dicho texto legal es prever la posibilidad de que un contratista pueda consultar los datos que estén en poder de una Entidad Local y de los que sea él mismo titular. No deja de ser, por lo tanto, sino la aplicación del derecho de acceso a los datos de los que es titular el interesado ya previsto en el artículo 15 LOPD.

5. El artículo 3 a) de la LOPD, define dato personal como "*cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*". Por otro, el artículo 5.1 f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD contiene la siguiente definición de dato de carácter personal: *Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.*

A mayor abundamiento, el artículo 2.2 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la LOPD, señala que no será aplicable a los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas ni a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquellas, consistentes en nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.

Por lo tanto, la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y, en consecuencia y derivado de la definición de dato personal que la misma contiene, el artículo 15 LTAIBG, se aplican cuando los datos correspondan a una persona física, no jurídica.

6. Por otro lado, se considera de aplicación por MINHAP el artículo 14.1 letra h) de la LTAIBG, que sería de aplicación cuando la concesión del acceso a la información perjudicase a los intereses económicos y comerciales. Debe volverse en este punto al objeto de la solicitud, esto es, conocer los proveedores que han recibido un mayor importe en aplicación del Real Decreto-ley 4/2012 pagos que, no debe olvidarse, obedecían a obligaciones contraídas con carácter previo y que, gracias al mecanismo previsto en dicho Real Decreto-ley, fueron canceladas. Es decir, a



dicho mecanismo se adhirieron los proveedores con deudas pendientes de pago con Entidades Locales, de tal manera que se proporcionaba, según el propio preámbulo del texto legal *un mecanismo ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores de entidades locales (...)*.

No termina de quedar claro cómo el conocer que las deudas existentes a favor de estos proveedores han sido canceladas puede perjudicar los intereses económicos y comerciales de éstos. En efecto, dicha información no afecta a su posición competitiva en el mercado ni proporciona información confidencial que pueda vulnerar dicha capacidad competitiva, situaciones que sí podrán ser calificadas como perjudiciales en términos económicos y/o comerciales. En consecuencia, queda claro para este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el acceso a la información que se solicita, por su propia naturaleza y alcance, no produciría el daño que se argumenta.

Procede también recordar, por su relevancia en este asunto, los términos en los que se pronuncia el Preámbulo de la LTAIBG: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, **cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones** podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Es decir, lo que se solicita no deja de ser información sobre el uso de fondos públicos por parte de, en este caso, Entidades Locales y en aplicación de un instrumento que precisamente lo que pretendía era facilitar la cancelación de deudas contraídas por dichas Entidades.

7. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, cabe concluir lo siguiente:
 - a. La LOPD y, en consecuencia y derivado del concepto de dato personal establecido en dicha norma, el artículo 15 LTAIBG, sólo se aplica a los datos relativos a personas físicas, no jurídicas.
 - b. No existe un perjuicio a sus intereses económicos o comerciales el conocer los proveedores que han recibido los mayores importes derivados de obligaciones de pago contraídas por Entidades Locales frente a ellos.
 - c. Debido a que la solicitud versa sobre los diez proveedores que recibieron un mayor importe derivado de las obligaciones de pago de Entidades Locales, podría aventurarse que la mayor parte, por no decir todos, tendrían la consideración de persona jurídica. Y ello, precisamente, por entender que el importe del pago recibido está vinculado a las obligaciones contraídas que están directamente relacionadas con la capacidad de los proveedores de proporcionar el servicio contratado, que, en buena lógica, será mayor en el caso de una entidad privada.



- d. No obstante lo anterior, y presuponiendo que en ese listado de diez proveedores alguno de ellos tuviera la condición de persona física, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sí procedería informar acerca de la cantidad efectivamente percibida por dicho proveedor aun cuando no se desvelara su identidad. Es decir, podría procederse a la anonimización o disociación de la misma, dándole información y documentación al Reclamante e impidiendo la identificación de las personas afectadas, tal y como se prevé en el artículo 15.4 de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: **ESTIMAR** la reclamación presentada contra la resolución de 14 de mayo de 2015 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

SEGUNDO: **INSTAR** a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local a que, en el plazo de quince días hábiles proporcione la información solicitada al interesado y con copia a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con atención, en su caso, en lo dispuesto en la letra d) del Fundamento Jurídico séptimo.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez