



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0021/2017

FECHA: 10 de abril de 2017

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 número RT/0021/2017 presentada por [REDACTED], en nombre y representación de UNIÓN SINDICAL OBRERA, 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. Con fecha de 20 de octubre de 2016, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno - desde ahora, LTAIBG-, [REDACTED] presenta una solicitud de acceso a la información ante la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, relacionada con el acceso a:

- *Informes elaborados por "Deloitte Advisory S.L.", en ejecución del contrato de servicios "Consultoría de organización sobre procedimientos y expedientes administrativos para los cursos de formación on line subvencionados por la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid (Expediente ECOM/000135/2014)"*
- *Documentos donde conste la actual fase de tramitación de los expedientes de subvenciones otorgadas al amparo de la Orden 24/2012, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la*

ctbg@consejodetransparencia.es



Comunidad de Madrid, incluyendo el estado de liquidación y las cuantías reclamadas hasta el momento a cada entidad beneficiaria en concepto de reintegro por la Administración concedente”.

Mediante Resolución de 30 de noviembre de 2016 de la Directora General de Formación, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, se resuelve la solicitud indicada. Por una parte, con relación a la primera solicitud se deniega la misma *“en aplicación de lo dispuesto en el apartado e) del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”* sin mayores concreciones ni motivación adicional. Y, por otra parte, en cuanto a la segunda solicitud se concede el acceso parcial a la información sobre la actual fase de tramitación de los expedientes de subvenciones citados. En este caso, se aporta información sobre el total del número de expedientes subvencionados, de expedientes liquidados sin exigencia de reintegro o pendientes de tramitar, expedientes con procedimiento de reintegro, expedientes con acuerdo de inicio de procedimiento de reintegro, expedientes con resolución definitiva del procedimiento de reintegro y, finalmente, el importe de los reintegros exigidos en expedientes con resolución definitiva.

A través de un escrito de 9 de enero de 2017, y fecha de registro de entrada en esta Institución el siguiente 19 de enero, [REDACTED] en nombre y representación de UNIÓN SINDICAL OBRERA, interpone una reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG frente a la indicada Resolución de 30 de noviembre de 2016 de la Directora General de Formación al considerar, por una parte, que no concurre el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG, dado que, en atención a lo establecido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en aquélla faltan los elementos necesarios que sostengan la conclusión de que proporcionar la información solicitada podría constituir un perjuicio para la investigación de ilícitos penales. Y por otra parte, con relación a la segunda solicitud, considera que la información facilitada *“es excesivamente difusa. De este modo, la Unión Sindical Obrera demanda una mayor concreción de los datos suministrados [...] mi representada está interesada en obtener una pormenorización de los datos proporcionados por la Dirección General de Formación en torno a los expedientes subvencionados. Principalmente, a través de una desagregación de las cifras en función de las modalidades de impartición de las acciones formativas (de forma presencial, a distancia convencional, mediante teleformación o mixta) y su volumen de financiación, así como una precisión respecto del número de expedientes (en especial, para la modalidad de teleformación) en los que se ha exigido un reintegro total de las ayudas públicas concedidas”*.

2. El mismo 19 de enero de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente, por una parte, a la Dirección General Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano para conocimiento, y, por otra parte, al Secretario General Técnico de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por



conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

Mediante escrito de 6 de marzo de 2017 de la Directora General de Formación, con fecha de registro de entrada en esta Institución el siguiente 8 de marzo, se trasladan las siguientes alegaciones a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

- En respuesta a la solicitud formulada el 20 de octubre de 2016, la Dirección General de Formación, con fecha 30 de noviembre de 2016, emitió resolución en la que se denegaba el acceso a los informes elaborados por "Deloitte Advisory S.L." al haber sido puestos a disposición de Juzgados de Instrucción de Madrid competentes para el conocimiento de posibles ilícitos penales que se están investigando, por lo que el acceso a la información puede suponer un perjuicio en la investigación de los mismos, de acuerdo con el artículo 14.1 e) de la Ley la Ley 19/2013, de 9 de diciembre
- Con relación a la segunda solicitud de información, entiende que, considerando que la información relativa a las cuantías reclamadas a cada entidad beneficiaria en concepto de reintegro pueden suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los beneficiarios afectados, por lo que, ponderando los intereses en conflicto, se declaraba no estar justificado el acceso a los mismos y que es suficiente la información entregada, que contenía el número de expedientes con procedimientos de reintegro y el importe de las cantidades exigidas hasta la fecha.
- Finalmente, indica que, a la vista de la reclamación, este órgano se reitera en los términos de la Resolución de 30 de noviembre de 2016, considerando que es ajustada a derecho y que las razones en que se fundamenta están suficientemente justificadas.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el 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, la Presidenta de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto "*salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley*". Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:



“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un *Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar esta Resolución, en cuanto al fondo del asunto planteado, hay que tener en cuenta que el objeto que motiva la presente Reclamación es doble.

En este sentido, en primer lugar, por lo que respecta a la primera de las cuestiones planteadas en la originaria solicitud de acceso a la información que ha sido denegada por la administración autonómica por entender aplicable el límite previsto en la letra e) del artículo 14 de las LTAIBG, cabe recordar, con carácter preliminar, que los límites previstos en el citado precepto de la LTAIBG, a diferencia de lo que sucede con el relativo a la protección de datos, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con el apartado 1 de dicho precepto “*podrán*” ser aplicados. De este modo, su aplicación debe ser motivada según se desprende del tenor literal del propio artículo 14. Esa motivación debe constatar, por un lado, que se ha producido el perjuicio que pretende evitarse mediante la limitación del acceso (test del daño) y, por otro que, a pesar de producirse ese perjuicio, existe o no un interés superior que justifique el acceso (test del interés). Así se ha pronunciado este Consejo de Transparencia en el criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio.

La previsión del límite analizado dentro de los que pueden restringir el acceso a una solicitud de información tiene como causa la debida protección que debe aplicarse a los expedientes, de carácter penal, administrativo o disciplinario,



principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada no se vea impedida por la divulgación de información.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la información que se solicita – Informes elaborados por Deloitte Advisory S.L en ejecución de un contrato de servicios de consultoría sobre cursos de formación *on line*, según ha manifestado la administración autonómica, “*han sido puestos a disposición de Juzgados de Instrucción de Madrid competentes para el conocimiento de posibles ilícitos penales que se están investigando*”. De acuerdo con ello, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera acreditado el perjuicio que puede derivarse del acceso a la información solicitada, que puede repercutir de forma negativa en el curso de las investigaciones jurisdiccional que se están llevando a cabo. Este perjuicio y el hecho de que el mismo no podrá ser acreditado cuando el procedimiento haya concluido llevan también a considerar que, en este momento, no existe un interés superior que justifique el acceso. Por todo lo anterior, cabe concluir que la presente reclamación debe ser desestimada en este aspecto concreto.

4. En segundo lugar, por lo que respecta a la solicitud de acceso a la información relacionada con los “documentos donde conste la actual fase de tramitación de los expedientes de subvenciones otorgadas al amparo de la Orden 24/2012, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid, incluyendo el estado de liquidación y las cuantías reclamadas hasta el momento a cada entidad beneficiaria en concepto de reintegro por la Administración concedente”, en la Resolución de 30 de octubre de 2016 de la Directora General de Formación ahora recurrida se facilita la siguiente información:

- a) Número de expedientes subvencionados: 205
- b) Número de expedientes liquidados sin exigencia de reintegro o pendientes de tramitar: 53
- c) Número de expedientes con procedimiento de reintegro: 152
- d) Número de expedientes con acuerdo de inicio de procedimiento de reintegro: 21
- e) Número de expedientes con resolución definitiva del procedimiento de reintegro: 131
- f) Importe de los reintegros exigidos en expedientes con resolución definitiva: 4.756.933,52 €

Como puede apreciarse, si bien se ha suministrado información global relativa al número de expedientes y su estado de tramitación, falta la información relacionada con “el estado de liquidación y las cuantías reclamadas hasta el momento a cada entidad beneficiaria en concepto de reintegro por la Administración concedente” - letras d) y e)-.

Con relación a ello, la administración autonómica considera que no puede facilitarse la información solicitada dado que su acceso puede suponer un perjuicio





para los intereses económicos y comerciales de los beneficiarios afectados, esto es, invoca la concurrencia, sin ulteriores concreciones, del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG.

Tal y como se ha indicado en el anterior Fundamento Jurídico, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/002/2015, de 24 de junio con relación a la aplicación de los límites del artículo 14 de la LTAIBG. En síntesis, las notas estructurales del mismo se trata de las siguientes.

- i. Los límites enumerados en el artículo 14 no se aplican directamente por la unidad, órgano o entidad encargado de tramitar la correspondiente solicitud de acceso a la información, sino que “podrán” ser aplicados. De modo que “los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo”.
 - ii. La aplicación del límite de que se trate no es automática, es necesario elaborar una resolución administrativa, debidamente motivada en los términos del artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.
 - iii. En dicha resolución deben analizarse sucesivamente dos cuestiones. La primera de ellas es el “test del daño”: esto es, si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable. Este perjuicio, además, “no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información”. La segunda cuestión que debe analizarse en la resolución es el “test del interés público”: es decir, “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”.
5. Para llevar a cabo el examen de la controversia planteada hay que partir de la siguiente premisa: la LTAIBG establece un derecho de acceso a la información en términos amplios que exige la interpretación restrictiva de sus límites -artículos 14 y 15-. Esto es, en los términos del Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Madrid, *«la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación. Por tanto, el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción»*.



De acuerdo con ello, con relación al hecho de que los límites no operan automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos, cabe advertir que la aplicación de un límite al caso concreto no se trata de una potestad discrecional de la Administración. En este sentido, en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Sexto de, respectivamente, las Sentencias nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6 de Madrid y nº 39/2017, de 22 de marzo de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11 de Madrid, se afirma que el artículo 14 no contiene una potestad discrecional a favor de la Administración en los siguientes términos:

«no puede tratarse de un potestad discrecional desde el momento en que, como se ha dicho antes, la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, que admiten varias soluciones justas, en el caso objeto de análisis solamente permite una solución justa».

En definitiva, es preciso el deber de la administración pública de motivar la resolución en virtud de la cual se aplique un límite al caso concreto a fin de que, entre otras cuestiones, se acredite el daño que pudiera causar facilitar la información pública, pues en caso contrario, “y ante la falta de cualquier justificación”, hay que acceder a la solicitud de información, como expresamente señala el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, de 7 de noviembre de 2016.

En el caso que nos ocupa puede apreciarse razonablemente la ausencia de motivación, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y de los términos y condiciones precisados por la jurisprudencia contencioso-administrativa acabados de reseñar, de la Resolución de 30 de octubre de 2016 y de las alegaciones remitidas por la administración autonómica a este Consejo con ocasión del trámite de alegaciones, que se limitan a señalar que la información relativa a las cuantías reclamadas a cada entidad beneficiaria en concepto de reintegro “pueden suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los beneficiarios afectados, por lo que, ponderando los intereses en conflicto, no está justificado el acceso a los mismos y es suficiente la información que contenga el número de expedientes con procedimiento de reintegro y el importe de las cantidades exigidas hasta la fecha”.

6. Sentado lo anterior, cabe recordar que los apartados 1 y 2 del artículo 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones prevén, respectivamente,



que la Base de Datos Nacional de Subvenciones operará como sistema nacional de publicidad de subvenciones y que las administraciones concedentes deberán remitir a dicha Base de Datos información sobre las convocatorias y las resoluciones de concesión recaídas en los términos establecidos en el siguiente artículo 20.

Este último precepto aborda la regulación del régimen jurídico de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, del que podemos señalar, en lo que ahora importa, las siguientes notas estructurales:

- La Base de Datos Nacional de Subvenciones tiene por finalidades promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas –apartado 1-.
- El contenido de la Base de Datos incluirá, al menos, referencia a las bases reguladoras de la subvención, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan, objeto o finalidad de la subvención, identificación de los beneficiarios, importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, resoluciones de reintegros y sanciones impuestas –apartado 2-.
- En aplicación de los principios recogidos en la LTAIBG, la BDNS operará como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A tales efectos, y para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia, la Intervención General de la Administración del Estado publicará en su página web los contenidos relacionados con las convocatorias de subvenciones y las subvenciones concedidas -apartado 8-
- La Intervención General de la Administración del Estado dictará las Instrucciones oportunas para concretar los datos y documentos integrantes de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, los plazos y procedimientos de remisión de la información, incluidos los electrónicos, así como la información que sea objeto de publicación para conocimiento general y el plazo de su publicación, que se fijarán de modo que se promueva el ejercicio de sus derechos por parte de los interesados - apartado 10-.

Por su parte, la *Orden EHA/875/2007, de 29 de marzo, por la que se determina el contenido y especificaciones técnicas de la información a suministrar a la Base de Datos Nacional de Subvenciones regulada en el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*, contiene diferentes previsiones sobre la información que ha de constar en la BDNS con relación a los expedientes de reintegro de subvenciones, entre los que cabe aludir a los siguientes: los especificados en la letra E) del Anexo 1 -resoluciones del procedimiento de



reintegro de la totalidad o parte de la subvención pagada y el resultado del proceso de recaudación una vez producido el ingreso de los reintegros requeridos-; y las causas de reintegro -artículo 37 LGS-, formas de instar el procedimiento de reintegro -artículo 42 LGS-, períodos de recaudación del reintegro y resultados de la recaudación del reintegro del Anexo 3.

Tomando en consideración que, tal y como proclama el preámbulo de la LTAIBG, “sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer [...] cómo se manejan los fondos públicos 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” así como la falta de motivación de la aplicación del artículo 14.1.h), cabe concluir, en definitiva, que el conocimiento del estado de liquidación y la cuantía reclamada a cada entidad beneficiaria en concepto de reintegro por la administración concedente, elementos que han de trasladarse a la BDNS a efectos de que la misma opere como sistema nacional de publicidad de las subvenciones a los efectos de la LTAIBG puede afirmarse, razonablemente, que no perjudica los intereses económicos y comerciales de las entidades sometidas a un expediente de reintegro de subvención puesto que no recoge información financiera, ni estratégica desde el punto de vista comercial o económico. De este modo, en sumo, procede estimar la reclamación en este punto concreto y, en consecuencia, la administración autonómica ha de facilitar el acceso a la información planteada en la originaria solicitud de acceso de 20 de octubre de 2016 con relación a la cuantía del reintegro y entidades correspondientes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR PARCIALMENTE la Reclamación presentada por [REDACTED], en nombre y representación de UNIÓN SINDICAL OBRERA, frente a la Resolución de 30 de noviembre de 2016 de la Directora de Formación de la Consejería de Empleo, Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid, en los términos de los Fundamentos Jurídicos 4, 5 y 6, al considerar que no concurre el límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Dirección General de Formación de la Comunidad de Madrid a que, en el plazo de un mes, traslade la información solicitada por [REDACTED] en los términos de los Fundamentos Jurídicos 4, 5 y 6, y, asimismo, que remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información trasladada a la reclamante.



De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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
Esther Arizmendi Gutiérrez