



Resolución 213/2020, de 20 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0247/2018 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 16 de julio de 2018, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de León una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a esta Entidad Local. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“*SOLICITO*

Listado en formato digital de todas las operaciones con terceros del Ayuntamiento de León desde el 1 de enero de 2017 hasta la fecha corriente, con identificación de cada uno de ellos, el concepto de pago, la fecha del mismo, y la cantidad abonada.

Listado, además, de las operaciones con terceros agregadas, es decir: la identificación de cada uno de ellos y el dinero total que se les ha pagado POR TRIMESTRE desde el 1 de enero de 2017 hasta el 1 de julio de 2018.

Listado de las operaciones por terceros agregadas, es decir: identificación de cada uno de ellos y el dinero total que se les ha pagado en el año 2017.

Listado de las operaciones con terceros agregadas, es decir: identificación de cada uno de ellos y el dinero total que se les ha pagado en el primer semestre de 2018 (hasta el 30 de junio de 2018)”.

Segundo.- La solicitud de información pública señalada en el expositivo anterior fue resuelta expresamente por el Decreto del Concejal de Hacienda y Régimen Interior núm. 785/2018, de 10 de octubre de 2018, cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

“**Primero.-** *Comunicar a D. XXX con D.N.I. (...), que no es posible facilitarle la información requerida en su escrito de fecha 16 de julio de 2018, en la que expresamente se solicita:*

(texto de la petición antes transcrito)



Siendo el motivo de tal denegación el hecho de que se trata de información con «trascendencia tributaria» a la que resulta de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, viniendo la posibilidad de regular de ceder o comunicar a terceros dicha información por lo dispuesto en el artículo 95.1 de la LGT, que establece los supuestos en que tal cesión o comunicación es posible, entre los que no se encuentra la solicitud de información realizada por el Sr. XXX al amparo de lo previsto en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

Subsidiariamente, procedería tal denegación con fundamento en lo dispuesto en la vigente Ley Orgánica 15/1999, en relación con el artículo 95 de la LGT y con lo prevenido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que impide facilitar la información solicitada por el interesado por tratarse de «información con trascendencia tributaria» que viene amparada por el carácter reservado de los datos tributarios establecido en aquel precepto”.

Tercero.- Con fecha 9 de noviembre de 2018, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente al Decreto del Concejal de Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de León núm. 785/2018, indicado en el expositivo anterior.

Cuarto.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de León poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la esta impugnación.

En respuesta a esta petición, el Ayuntamiento de León nos remitió una copia del expediente administrativo tramitado a la vista de la solicitud de información pública que se encuentra en el origen de la presente reclamación.

A esta copia se acompañó un Informe emitido por el Jefe de Servicio de Recursos Económicos en el que se desarrollan los motivos de denegación de la información solicitada contenidos en el Decreto municipal impugnado, al tiempo que se contesta a las alegaciones realizadas por el reclamante en su escrito de impugnación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este



precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado 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. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que se dirigió en solicitud de información, en su día, al Ayuntamiento de León.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el artículo 24.2 de la LTAIBG, dado que tuvo entrada en el Registro de esta Comisión de Transparencia antes de que transcurriera un mes desde el día siguiente al de la notificación del Decreto municipal impugnado.



Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo dispuesto en su preámbulo, tiene por objeto incrementar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su exposición de motivos el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Como premisa básica, procede reiterar que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este precepto define la información pública 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”.*

En el presente supuesto, el objeto de la solicitud de información se refiere a las operaciones con terceros realizadas por el Ayuntamiento de León durante un período de tiempo determinado (dieciocho meses), información que se pide en cuatro formatos diferentes: uno, a través de un listado completo de aquellas, donde se identifique al tercero, el concepto del pago, su cuantía y su fecha; y los tres restantes, con carácter agregado para cada tercero en períodos de tiempo anual, trimestral y semestral. No cabe duda de que se trata de una información pública que ha de encontrarse en posesión de aquel Ayuntamiento y que responde, en términos generales, a pagos de cantidades económicas realizados por la citada Entidad Local.

En principio y con carácter general, los datos de naturaleza económica no son datos especialmente protegidos, prevaleciendo en estos casos el interés público en la divulgación de la información en la medida en que esta divulgación puede servir de control de la gestión de los recursos públicos. Así se viene manteniendo por órganos de garantía de la transparencia como el CTBG, en su Resolución 0179/2016, de 14 de diciembre); la Comisión de Garantía



del Derecho de Acceso a la Información pública de Cataluña (GAIP), en su Resolución de 13 de octubre de 2016; o esta Comisión de Transparencia de Castilla y León, en sus Resoluciones 127/2018, de 22 de junio (expte. CT- 0078/2018) y 50/2020, de 7 de abril (expte. CT-0047/2017).

Sin embargo, en el Decreto aquí impugnado la información solicitada fue denegada con fundamento en dos argumentos, de aplicación sucesiva, que se alegan para denegar la información solicitada: carácter reservado de la información pedida por constituir esta “información con trascendencia tributaria”; y protección de los datos personales de los terceros con los que se realizaron las operaciones sobre las que se pide información. A continuación analizaremos cada uno de los dos argumentos indicados.

Sexto.- En primer lugar, en el Decreto impugnado se fundamenta la denegación de la información pedida en la circunstancia de que esta es información con “con trascendencia tributaria” y, por tanto, de carácter reservado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT). En el apartado primero de este precepto se dispone lo siguiente:

“Artículo 95. Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria

Los datos, informes o antecedentes obtenidas por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y solo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto: (...)”.

Entre los supuestos de cesión o comunicación de estos datos no se encuentra el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Para analizar la posible aplicación de este precepto a la información solicitada en el caso que aquí se plantea debemos partir de lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG, precepto de conformidad con el cual “*se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*”.

Pues bien, se debe considerar si la aplicación de la LTAIBG cede ante el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria establecido en el artículo 95 de la LGT. Esta problemática general (acceso a la información de carácter tributario por terceros) ya se planteó ante el CTBG. En concreto, este organismo en su Resolución, de 4 de febrero de 2016, dictada en el expediente núm. R/0469/2015, se pronunció a favor de la aplicación prioritaria de la LTAIBG, estimando una reclamación presentada frente a una denegación presunta de información por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.



Sin embargo, esta Resolución del Consejo fue recurrida ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 5, órgano judicial que en su Sentencia de 28 de octubre de 2016 declaró la Resolución del CTBG no ajustada a derecho y procedió a anularla, al considerar la obligada aplicación del artículo 95 de la LGT y, por tanto, el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria. Esta primera Sentencia fue recurrida ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, quien en su Sentencia de 6 de febrero de 2017 (ampliamente citada en el Decreto municipal que es objeto de la presente reclamación) confirmó la anterior y reiteró el carácter reservado de la información tributaria. Se señalaba en los fundamentos jurídicos octavo y noveno de esta última Sentencia lo siguiente:

“Octavo.- La sentencia de instancia, hace una interpretación conjunta y sistemática de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, con el artículo 95 de la Ley 58/2003, llegando a la conclusión que, en este precepto se establece una limitación legal al ejercicio del derecho a obtener información fiscal en relación con las personas jurídicas, supuesto que nos ocupa.

(...) se hace necesario determinar si el carácter reservado que le confiere el legislador a la información obtenida por la Agencia Tributaria, en el artículo 95 de la Ley 58/2003, debe entenderse que restringe el derecho a obtener información sobre estos datos.

La Ley 58/2003 es del mismo rango ordinario que la Ley 19/2013.

Se trata de una declaración restrictiva del derecho de información que se encuentra fuera de la regulación de la Ley 19/2013, pero que sí se encuentra en una Ley vigente del Ordenamiento Jurídico Español, que regula de manera específica el régimen tributario y la obtención de datos de particulares, personas físicas y jurídicas, para poder llevar a cabo la función encomendada a los órganos fiscales.

Está vigente pues no ha sido derogada expresamente por Ley posterior, y en principio no parece incompatible con la regulación establecida en la Ley 19/2013, fijándose en la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, la posible conexión para poder aplicar esta limitación. (...)

Así la Ley 58/2003 establece un sistema de información propio, en sus artículos 93 y 94. (...) En su artículo 95 establece un régimen de carácter reservado de la información que haya adquirido la Administración Tributaria, de forma que solamente podrá proporcionarse a las personas, entidades, autoridades recogidas en dicho artículo y para los únicos fines establecidos en el mismo precepto: Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la



imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto (...).

Por tanto, nos hallamos que existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia, de acceso a la información que obra en la Administración Tributaria y que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio.

Noveno.- Si el legislador, del año 2015, consideraba que debería haber derogado o cambiado este precepto, tuvo su oportunidad en la Ley 34/2015 que introdujo el artículo 95.bis en la Ley 58/2003, que precisamente establece una excepción a la regla general del carácter reservado de los datos fiscales, permitiendo su publicación con una finalidad determinada. Si el legislador, consideró que era necesario modificar el artículo 95 y acomodarlo a la Ley 19/2013, así lo hubiera hecho, y al no hacerlo, debe deducirse que su voluntad tácita era mantener su carácter reservado”.

En consecuencia, a diferencia de lo considerado por el CTBG, el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo primero, y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional después, han mantenido que los datos obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones no pueden ser comunicados a terceros, salvo en los casos concretos enunciados en el artículo 95 de la LGT.

Este criterio jurisprudencial ya ha sido seguido por esta Comisión en varias de sus Resoluciones, entre la que podemos citar las siguientes: Resolución 83/2017, de 11 de agosto, (expte. CT-0047/2017); Resolución 42/2018, de 9 de marzo (expte. CT-0192/2017), Resolución 54/2018, de 23 de marzo (CT-0201/2017), Resolución 83/2017, de 11 de agosto (CT-0047/2017) y Resolución 90/2020, de 8 de mayo (CT-0141/2019).

La primera de las Resoluciones señaladas, adoptada en una reclamación planteada también frente al Ayuntamiento de León, es citada en el Decreto que aquí se impugna. Lo que se solicitaba en aquella ocasión era la copia del modelo 347 AEAT (“*Declaración anual de operaciones con terceras personas*”) correspondiente al ejercicio 2014, a través del cual aquella Entidad local había cumplido con su obligación tributaria de presentar una declaración informativa sobre las operaciones con terceras personas. Esta obligación y la forma de cumplir con ella se regula en el artículo 33 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprobó el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, norma que desarrolla lo dispuesto en los artículos 93 y siguientes de la LGT. En aquel caso se consideró por esta Comisión que el documento señalado recogía datos de trascendencia tributaria, así como que el mismo se incorporaba a un expediente que también tenía naturaleza tributaria. En concreto, señalábamos allí:



“(…) esta información cobra carácter tributario, y por tanto reservado, en la medida en la que se incorpora a un documento que tiene esta naturaleza (documento cuya copia es la que se solicita), pero responde a operaciones contractuales o de otro tipo que además, tras la entrada en vigor de la LTAIBG, deben ser objeto de publicidad activa en los términos dispuestos en esta Ley”.

Poniendo en relación lo resuelto en aquella ocasión con el supuesto ahora planteado, procede analizar si todo lo solicitado en este caso debe ser considerado como “datos con trascendencia tributaria” a los efectos previstos en el artículo 95.1 de la LGT.

En este sentido, en el Decreto impugnado se hace hincapié en el hecho de que uno de los formatos en los que se solicita la información agregada sobre las operaciones con terceros coincide con la información que el Ayuntamiento de León tiene obligación de presentar ante la Agencia Tributaria a través de la presentación del modelo 347. Partiendo de la afirmación anterior, se concluye que toda la información solicitada es información con trascendencia tributaria a los efectos previstos en el citado artículo 95.1 de la LGT, puesto que *“si se considerase que tal información «pierde» su carácter de información «con trascendencia tributaria» por el mero hecho de modificar la periodicidad o el formato de presentación de la misma, podríamos incurrir en un supuesto de fraude de ley que no mitigaría la responsabilidad a que se refiere el artículo 95.3 de la LGT”.*

Partiendo de la definición de “datos con trascendencia tributaria” contenida en el artículo 95.1 de la LGT (*“datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones”*), se puede concluir que en la medida en que la información solicitada sea totalmente coincidente con la que debió proporcionar el Ayuntamiento a la Agencia Tributaria, debe ser considerada como “datos con trascendencia tributaria” y, por tanto y en atención a los argumentos antes expuestos, tiene un carácter reservado por aplicación del precitado artículo 95 de la LGT.

Sin embargo, lo anterior, a juicio de esta Comisión, no puede interpretarse en el sentido de que toda la información relacionada con los pagos realizados por una Administración pública deba ser considerada a estos efectos como información con trascendencia tributaria y, por tanto, tenga un carácter reservado. Por el contrario, tal carácter reservado se debe predicar exclusivamente de la información que se circunscriba a la definición de *“datos con trascendencia tributaria”* contenido el citado artículo 95 de la LGT, comprensiva de *“los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria”*, en relación en este caso con lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, antes citado.



En este sentido, entre la información aquí solicitada se encuentra un listado en formato digital de todas las operaciones con terceros realizadas por el Ayuntamiento de León desde el 1 de enero de 2017 hasta la fecha de la solicitud que incluya para cada operación la identificación del tercero, el concepto del pago, su cantidad y su fecha. Es esta una información que, desde un punto de vista material, excede de la proporcionada por el Ayuntamiento de León a la Agencia Tributaria y que, formalmente, también difiere del formato utilizado para trasladar la información a través de la cumplimentación del modelo correspondiente dirigido a la Agencia Tributaria.

Al respecto, procede señalar que los dos Informes de la Agencia Española de Protección de Datos citados tanto en el Decreto impugnado como en el Informe elaborado por el Jefe de Servicio de Recursos Económicos a la vista de esta reclamación (Informes 0149/2019 y 0261/2019) para fundamentar la denegación de la información, deben entenderse referidos al acceso a información “con trascendencia tributaria” incluida dentro de la definición que de esta realiza el artículo 95.1 de la LGT. En la medida en que la información no pueda ser incardinable dentro de esta definición, como ocurre con una parte de la solicitada en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, considera esta Comisión que no resultan aplicables los argumentos utilizados en aquellos informes.

En consecuencia, esta información, constituyendo información pública, no se encuentra afectada por la reserva prevista en el artículo 95 de la LGT y, en aplicación de la LTAIBG, es susceptible, en principio, de ser conocida por quien la solicita en el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.

Séptimo.- Un segundo argumento utilizado en el Decreto impugnado para denegar toda la información solicitada se encuentra relacionado con la protección de datos personales, cuya regulación en el ámbito del derecho de acceso a la información pública se contiene en el artículo 15 de la LTAIBG.

Sin embargo, en primer lugar, este límite no opera cuando los datos corresponden a personas jurídicas y no a personas físicas. Esta afirmación fue desarrollada por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (Resolución 91/2016, de 21 de septiembre, Fundamento Jurídico Cuarto), en los siguientes términos:

“ /.../las personas jurídicas no son titulares del derecho a la protección de datos personales y, en consecuencia, no resulta de aplicación este límite cuando se pretende obtener alguna información relativa a las mismas. De entrada, debe notarse que el propio tenor literal del precepto que da cobertura constitucional al derecho fundamental a la protección de los datos personales (art. 18.4 CE) ya adopta una fórmula restrictiva en lo concerniente a su titularidad, al ceñir su disfrute a «los ciudadanos». Por otra parte, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de



protección de datos de carácter personal, comienza precisamente acotando de forma explícita su objeto a «garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas...» (art.1 1). Consecuentemente, en esta Ley Orgánica el concepto de «datos de carácter personal» se vincula únicamente con «cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables» [art. 3 a)]; la condición de «afectado o interesado» se circunscribe a la «persona física titular de los datos que sean objeto de tratamiento»; y, en fin, a «la protección de las personas físicas» reduce su Disposición Transitoria Primera la competencia de la Agencia de Protección de Datos en relación con los tratamientos creados por Convenios internacionales. (...) Así pues, a la vista de estas consideraciones, no puede sino llegarse a la conclusión de que en nuestro ordenamiento jurídico no existen «datos personales» de las personas jurídicas a los efectos del derecho derivado del art. 18.4 CE y de la normativa que lo desarrolla [en este sentido, bastará con recordar la STS de 20 de febrero de 2007 (recurso de casación núm. 732/2003) FJ 6º y la STS de 24 de noviembre de 2014 (recurso de casación núm. 3763/2013) FJ 5º]. Y al quedar las personas jurídicas extramuros del reiterado derecho y al margen del ámbito objetivo de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, se hace evidente que no pudo basarse la denegación de la información en el artículo 15.1 párrafo segundo de la LTAIBG”.

No cabe sino reiterar la conclusión anterior a la vista de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de datos de las personas físicas, en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (como se desprende de la propia referencia a las “personas físicas” en el título de esta norma), y de Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, actualmente vigente.

En consecuencia, a diferencia de lo que ocurre con el carácter reservado de la información con trascendencia tributaria a la que se refiere el artículo 95 de la LGT que se aplica con independencia de que la información afecte a una persona física o a una persona jurídica, la protección de los datos personales que, en el ámbito del derecho de acceso a la información pública se regula en el artículo 15 de la LTAIBG, se limita exclusivamente a los datos de las personas físicas. Por tanto, el límite de la protección de datos personales no impide en este caso que se proporcione información que identifique a las personas jurídicas con las que el Ayuntamiento de León ha realizado operaciones en el período de tiempo referido en la solicitud.

Por su parte, respecto a la protección de los datos personales de las personas físicas, a juicio de esta Comisión tal protección cede en todos aquellos casos en los que la información solicitada se encuentra directamente vinculada con una información que debe ser objeto de



publicidad activa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la LTAIBG, precepto que establece la obligación de publicar, entre otros contenidos, todos los contratos, con indicación de su importe de adjudicación y de la identidad del adjudicatario, los convenios suscritos con mención de las partes firmantes y de las obligaciones económicas convenidas, y todas las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de sus beneficiarios.

En la medida en que la información referida a todas las operaciones con terceros realizadas por el Ayuntamiento de León solicitada, con identificación del tercero, del concepto del pago, de su cuantía y de su fecha, sea la consecuencia directa de un contenido ya publicado por exigirlo así el artículo 8 de la LTAIBG, tampoco la protección de datos personales de las personas físicas constituye un límite que impide su cesión, puesto que esta se encontraría amparada por la propia LTAIBG.

Octavo.- Hasta aquí hemos analizado los argumentos jurídicos utilizados por el Ayuntamiento de León para adoptar la decisión que ha sido impugnada ante esta Comisión. No obstante, considerando que hemos alcanzado la conclusión de que el listado de todas las operaciones con terceros del Ayuntamiento, con identificación del tercero, el concepto del pago, su cantidad y fecha constituye información pública a la que el solicitante tiene, en principio, derecho a acceder, no es descartable que pudiera concurrir alguna causa de inadmisión de la solicitud que no fue referida en el Decreto impugnado. En concreto, considerando el presumible volumen cuantitativo de esta información y el concreto formato en que se solicita la misma con el contenido señalado, no es descartable que pudieran concurrir aquí las causas de inadmisión de la petición reguladas en los apartados e) y c) del artículo 18 de la LTAIBG (“*carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*” e “*información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”).

Respecto a la primera, procede señalar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

“(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y,

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

(...)



- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, la costumbre o la buena fe.

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

“(...) b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.

En este orden de cosas, procede recordar que esta Comisión de Transparencia en su Resolución 78/2017, de 2 de agosto (expte. CT-0052/2017), adoptada en una reclamación también presentada frente al Ayuntamiento de León, concluyó que puesto que el objeto de la solicitud contenía la especificación de diez elementos o ítems de un número de contratos menores que ascendía a una cifra aproximada de 25.000, la petición podía ser calificada como abusiva, considerando que, no existía un formato adecuado que recogiera la información y que las labores destinadas a su tramitación generarían un uso desproporcionado de los recursos personales del Ayuntamiento para la finalidad pretendida por el reclamante.

Por su parte, respecto a la aplicación del concepto de reelaboración, la petición de un formato concreto distinto al existente puede entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante. Al respecto el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/2007/2015, de 12 de noviembre, ha manifestado lo siguiente:

“... el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal



manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación de organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: (...), o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

Es decir que la carencia de medios técnicos que permitan extraer de una forma relativamente simple la información solicitada determina que proporcionar esta exija una acción previa de reelaboración en el sentido dispuesto en el citado artículo 18.1 c) de la LTAIBG. En la ya citada Resolución 78/2017, de 2 de agosto, también se concluyó que proporcionar los datos solicitados podría exigir consultar todas los asientos contables (al parecer, hasta 25.000) concernientes a los gastos originados por las contrataciones menores, lo cual determinaba la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración.

En consecuencia, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación no cabe duda de que el Ayuntamiento de León dispone de la información pública solicitada referida a las operaciones con terceros a la que, de conformidad con lo expuesto en los dos expositivos anteriores, el solicitante tiene derecho a acceder. Sin embargo, al no haberse utilizado esta causa de inadmisión de la petición de información, esta Comisión desconoce la concreción de los elementos objetivos cuantitativos y cualitativos que podrían justificar la inadmisión de la petición por alguna de las causas señaladas con anterioridad.

Esta Comisión de Transparencia ha realizado numerosos pronunciamientos acerca de la aplicación de las causas de inadmisión de las solicitudes de información pública en general, y de las dos causas concretas antes señaladas en particular. Entre otras muchas, podemos citar las resoluciones 136/2019, de 2 de agosto (CT-0274/2018); 145/2019, de 30 de septiembre (CT-0245/2018); 24/2020, de 12 de marzo (CT-0249/2018); o 146/2020, de 10 de julio (CT-229/2019).

Noveno.- Cabría plantearse si proporcionar la información solicitada exigiría en este supuesto realizar el trámite de alegaciones recogido en el artículo 19.3 de la LTAIBG a todas las personas jurídicas y físicas destinatarias de las operaciones de pago sobre las que se pide información.

Al respecto, consideramos que en este caso no es necesario realizar el citado trámite de alegaciones, puesto que esta información, como ya hemos expuesto, se encuentra estrechamente ligada con una información que ya debe ser objeto de publicidad activa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la LTAIBG, como es la relativa a todos los contratos, incluidos los menores, con indicación de, entre otros contenidos, la identidad del adjudicatario y el importe de la adjudicación, los convenios suscritos con mención de las partes firmantes y de las obligaciones económicas convenidas, y todas las subvenciones y



ayudas públicas concedidas con indicación de sus beneficiarios

A nuestro juicio, el hecho de que el legislador haya considerado que el interés público en conocer esta última información motive su preceptiva publicación, fundamenta que el acceso a una información como la aquí solicitada en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, no exija la previa realización del trámite de alegaciones a todos y cada uno de los destinatarios de los pagos realizados.

Décimo.- En definitiva, a juicio de esta Comisión de Transparencia, una parte de la información solicitada por D. XXX (la correspondiente al listado de operaciones con terceros realizadas por el Ayuntamiento de León en el período de tiempo indicado en la solicitud, con identificación del tercero, del concepto del pago, de su cuantía y de su fecha) constituye información pública que no se encuentra afectada por el carácter reservado previsto por el artículo 95 de la LGT, al diferir, tanto en su contenido como en su forma, de la que debió ser trasladada por el Ayuntamiento de León a la Agencia Tributaria. El acceso a esta concreta información tampoco se encuentra afectado por el límite de la protección de los datos personales, puesto que tal límite no opera en relación con la información relativa a las personas jurídicas, y respecto a las personas físicas la preceptiva publicación de la información de la que trae causa la solicitada (con identificación de tales personas) ampara el acceso a esta última.

No obstante, desconoce esta Comisión de Transparencia si el derecho del reclamante a acceder a la información pública indicada pueda verse afectado por las causas de inadmisión recogidas en las letras e) y c) del artículo 18 de la LTAIBG, referidas a su posible “carácter abusivo” y a la necesidad de realizar una “acción previa de reelaboración” para su divulgación. En su caso, la concurrencia de estas causas debe ser debidamente motivada por el Ayuntamiento de León con enunciación de los aspectos objetivos que determinen esta.

Finalmente, en el caso de que no concurra ninguna de las dos causas antes señaladas, la formalización del acceso a la información se debe llevar a cabo preferentemente por vía electrónica, en los términos dispuestos en el artículo 22.1 de la LTAIBG.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación presentada frente al Decreto del Concejal de Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de León núm. 785/2018, de 10 de octubre de 2018, por el que se denegó la información pública solicitada por D. XXX.



Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, remitir al reclamante, preferentemente por vía electrónica, la información consistente en el listado de operaciones con terceros realizadas por el Ayuntamiento de León en el período de tiempo indicado en la solicitud, con identificación de la persona física o jurídica, del concepto del pago, de su cuantía y de su fecha.

En el caso de que, en relación con la información señalada, pudieran concurrir las causas de inadmisión previstas en las letras e) y c) del artículo 18 de la LTAIBG, referidas a al posible “carácter abusivo” de la petición y a la necesidad de realizar una “acción previa de reelaboración” para la divulgación de aquella, esta circunstancia debe ser debidamente motivada por el Ayuntamiento de León en la correspondiente Resolución, con enunciación de los aspectos objetivos que determinen la aplicación de aquellas causas de inadmisión.

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de León.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López