



Resolución 1038/2021

S/REF: 001-060243

N/REF: R-1038-2021 / 100-006154

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

Información solicitada: Donaciones crisis sanitaria COVID-19

Sentido de la resolución: Estimatoria: retroacción

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 1 de septiembre de 2021 al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“- El total de dinero recibido en donaciones para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 en la cuenta del Tesoro Público [REDACTED] u otra que se haya designado a tal efecto desde el inicio de la pandemia hasta el 31 de agosto de 2021.

Solicito que también se indique el total de donaciones, en número, que ha habido.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

- El detalle de todas y cada una de las donaciones recibidas en la cuenta del Tesoro Público [REDACTED] u otra que se haya designado a tal efecto: indicando día y hora de la donación y cantidad monetaria recibida.

-Para estas donaciones solicito que se me indique si el donante es una persona física o jurídica. En el caso de que sea jurídica solicito el nombre completo del donante.

- El detalle y desglose de todas las donaciones de bienes inmuebles que se hayan recibido para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. Solicito que para cada uno se me indique qué tipo de bienes, su ubicación, municipio y dirección, su valor, en qué fecha se recibió esa donación, para qué se ha utilizado o si se ha enajenado o vendido o no y en caso afirmativo por qué valor.

- Solicito el detalle de en qué se ha gastado todo el dinero recibido en subvenciones, sé que va a fondos del Ministerio de Sanidad para paliar la crisis. Solicito que se me detalle la fecha y gastos concretos que se han hecho con arreglo al fondo creado para la recepción de las donaciones.

Recuerdo que solicito toda la información en un formato reutilizable como puede ser .xls o .csv.”.

2. El 11 de noviembre de 2021 el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA resolvió la estimación parcial de la información pública en los siguientes términos:

“DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD:

Con fecha 01 de septiembre de 2021 tuvo entrada en el Registro Electrónico General de la AGE solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, presentada por [REDACTED], solicitud que quedó registrada con el número 001-060243. Sobre la solicitud original, consistente en cinco puntos, se han desdoblado dos expedientes adicionales: el 001-061040 con objeto de atender a la petición cuarta, y el 001-061041 con objeto de atender a la petición quinta. Por tanto, el objeto del expediente original 001-060243 se refiere a las tres primeras peticiones de la solicitud.

La información solicitada en los tres primeros puntos de la solicitud se refiere al importe total de dinero recibido en donaciones para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 en la cuenta del Tesoro Público [REDACTED] u otra que se haya designado a tal efecto desde el inicio de la pandemia hasta el 31 de agosto de 2021, así como el número total de donaciones recibidas.

Adicionalmente, se solicita el detalle de dichas donaciones, indicando día y hora de la donación y cantidad monetaria recibida, así como la indicación de si el donante es una persona física o jurídica y, en este último caso, el nombre completo del donante.

Con fecha 13 de octubre de 2021 esta solicitud se recibió en la Oficina Nacional de Contabilidad, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

RESOLUCIÓN:

El artículo 12 de la ley 19/2013 establece que todas las personas tienen 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.

Por su parte, el artículo 18.1.c) de la ley 19/2013 establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

De acuerdo con lo anterior, y respecto a los tres primeros puntos del expediente original 001-060243, esta Oficina Nacional de Contabilidad RESUELVE:

- 1. Inadmitir a trámite la parte de la solicitud relativa a la hora a la que se han realizado las donaciones, así como los importes individualizados, por tratarse de una información cuya divulgación requiere una labor previa de reelaboración.*
- 2. Inadmitir a trámite la parte de la solicitud que se refiere al nombre de los donantes que sean personas jurídicas, por tratarse de una información cuya divulgación requiere una labor previa de reelaboración así como el consentimiento de los donantes.*
- 3. Conceder el acceso al resto de la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED].*

A tal efecto, se señala que el importe total recaudado por donaciones al Estado con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 desde la fecha de apertura de la cuenta hasta el 14 de octubre de 2021 asciende a 17.769.011,19€.

El número total de donaciones recibidas hasta el 14 de octubre de 2021 asciende a 4.170. Del total de donaciones que llevan asociados los datos identificativos necesarios (NIF), el número de donaciones realizadas por personas físicas es de 3.823 y el de personas jurídicas es de 92.

Finalmente, respecto al detalle diario de las donaciones, se adjunta como Anexo a la presente Resolución el siguiente fichero:

- Exp. 001-060243 Donaciones COVID-19 por días.xlsx, que contiene informe donde figura el importe recaudado por donaciones al Estado con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (hasta el 14/10/2021), con detalle de fecha de ingreso y número de donaciones por día”.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 10 de diciembre de 2021, se interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“Presento mi reclamación a la solicitud de información pública 001-060243 por no aportar el nombre de los donantes jurídicos ni la fecha con los importes individualizados.

Según indican, se procede a “Inadmitir a trámite la parte de la solicitud que se refiere al nombre de los donantes que sean personas jurídicas, por tratarse de una información cuya divulgación requiere una labor previa de reelaboración así como el consentimiento de los donantes” e “Inadmitir a trámite la parte de la solicitud relativa a la hora a la que se han realizado las donaciones, así como los importes individualizados, por tratarse de una información cuya divulgación requiere una labor previa de reelaboración”.

Sin embargo, el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999 define los datos de carácter personal como “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”.

Por tanto, las personas jurídicas no están sujetas a la Ley Orgánica 15/1999 y, por lo tanto, esta información debería de ser aportada. El Instituto de Salud Carlos III (dependiente del Ministerio de Ciencia e Innovación), la Generalitat de Cataluña y la Comunidad de Madrid sí han aportado el nombre de los donantes jurídicos así como las fechas de los importes individualizados.

Además, indican que requiere “el consentimiento de los donantes”. En este caso, ni siquiera hay constancia de que a los donantes se les haya contactado para dicho consentimiento. Y aunque estos se opusiesen la resolución R-0435-2018 indica que “a este respecto, debe recordarse que el trámite de audiencia a terceros presuntamente

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

afectados por el acceso solicitado en ningún caso puede convertirse en un derecho de veto en el sentido de que, oponiéndose alguno de los interesados, el acceso se rechace, tal y como parece haber ocurrido en este caso”, señaló. “Así, este CTBG echa en falta un análisis más pormenorizado de las alegaciones vertidas- que no se basan ciertamente y como analizaremos a continuación en un perjuicio a las funciones de vigilancia, inspección y control-sino a lo que parece ser un excesivo celo por parte de la Comunidad de Madrid de que las divergencias o discrepancias puestas de manifiesto en el informe solicitado sean conocidos- en lugar de la asunción de plazo de la oposición al acceso formulada por una de las partes consultadas”.

En todo caso, los donantes que solicito son jurídicos. Y, como ya he dicho, las personas jurídicas no están sujetas a la Ley Orgánica 15/1999 y, por lo tanto, esta información debería de ser aportada.

Tampoco cabría inadmitir bajo el argumento de “reelaboración” que es lo que utilizan. Primero porque esta información se encuentra en posesión de la administración. Es más, para poder saber la cantidad de donaciones, previamente deberían de existir los importes individualizados con las fechas concretas y, obviamente, el nombre de los donantes. Es decir, esa información se encontraría de forma desagregada en manos de la administración.

Frente a esto, la sentencia 184/2018 del Juzgado Central C.A. nº 8 de Madrid ya se posicionó: “Resulta de especial relevancia que por la resolución del Ministerio del Interior se concedió parcialmente la información solicitada, facilitándole la información instada por éste, aunque de forma global, sin desagregar por cada Centro Penitenciario. Pero es una obviedad que, para poder obtener una información global, previamente se ha contado con la información desglosada o desagregada de cada uno de los Centros Penitenciarios, y contando con esta última información, debe de rechazarse que estemos ante un supuesto de reelaboración”.

Así, la información no se encontraría ni siquiera en otras fuentes de información sino que es la propia administración quien la tiene. Además, si se encontrase en otra fuente de información, el criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando “la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido (...) tampoco se trataría de un caso de reelaboración.

En todo caso aportar el nombre de los donantes y la fecha con los importes individualizados se trataría de una petición de información voluminosa. El Consejo de

Transparencia también se posiciona cuando se trata de “información cuyo ‘volumen o complejidad’ hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso, no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver. Lo que sucede en este caso es que hay que hacer ese trabajo específico de extraer los datos, pero no tienen que crear ni reelaborar la información.

La mera extracción de datos de información de las que ya dispone la Administración no se puede considerar reelaboración, tal y como ha dictado el propio Consejo de Transparencia en multitud de ocasiones. Tampoco la anonimización, en el caso de los donantes físicos.

Indicar que solicito que antes de resolver el presente expediente se me facilite una copia de las alegaciones de la Administración y se me abra plazo para que yo como reclamante pueda alegar lo que considere oportuno”.

4. Con fecha 13 de diciembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 3 de enero de 2022 el CTBG recibió respuesta con el siguiente contenido:

“• En cuanto a las donaciones individualizadas efectuadas en la cuenta del Tesoro abierta para ingresar las donaciones por la COVID-19, si bien el sistema no extrae los datos de forma automática ya que las agrega diariamente (motivo por el cual se inadmitió a trámite esta parte de la solicitud), se ha llevado a cabo una tarea consistente en su extracción individualizada que permite disponer de esta información, salvo el dato de la hora. Por este motivo se aporta la relación individualizada de donaciones ingresadas en la cuenta abierta por Tesoro para el COVID-19 hasta el 31 de agosto de 2021, con la información del día del ingreso.

• En cuanto a la información de si los donantes son personas físicas o jurídicas, con indicación del nombre completo del donante persona jurídica, esta Oficina manifiesta lo siguiente:

a) Con objeto de aportar el dato de la información sobre la condición (persona física/persona jurídica) de los donantes, por parte de esta Oficina se da acceso a esta información, aportando a tal fin el fichero Exp. 100-006154 Donaciones COVID-19 por fecha e importe.xlsx

b) En relación a aportar la información consistente en el nombre completo de los donantes personas jurídicas, esta Oficina realiza las siguientes consideraciones:

- a. Que se trata de una información que puede afectar a derechos o intereses de los donantes.
- b. Que los donantes están directamente afectados por el posible acceso a la solicitante de esta información.
- c. Que no se cuenta con el consentimiento de los donantes para aportar la información de sus datos personales, aunque sean personas jurídicas.
- d. Que la petición del consentimiento a los donantes personas jurídicas para aportar información sobre su identidad incurre en un supuesto de reelaboración de información, que justifica la inadmisión a trámite de esta solicitud.
- e. Que, de acuerdo al artículo 14, apartado 1º, letra k) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad. En estos casos, la aplicación de este límite estará proporcionada al objeto y finalidad de la protección, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Dado que se otorga el acceso a las donaciones individualizadas de las personas jurídicas, esta Oficina entiende que se justifica la limitación del acceso referente a la identificación de las personas jurídicas con el fin de permitir la confidencialidad de la identificación de los donantes.
- f. Que la información que se solicita está parcialmente incluida en el modelo 182 “Declaración Informativa anual relativa a donativos, donaciones y aportaciones recibidas” que se remitió a la AEAT en cumplimiento de las obligaciones de información prescritas en el artículo 6.2 del Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, siendo desarrollada por la “ORDEN EHA/3021/2007, de 11 de octubre. En el artículo 3 de la citada Orden ministerial, relativo a los obligados a presentar el modelo 182, se preceptúa que:
- “Deberán presentar la declaración informativa de donativos, donaciones y aportaciones recibidas y disposiciones realizadas, las entidades receptoras de donativos, donaciones y aportaciones que den derecho a deducción por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por el Impuesto sobre la Renta de no Residentes o por el Impuesto sobre Sociedades cuando éstas hayan expedido certificación acreditativa del donativo, donación o aportación (...)”

Estableciéndose en el artículo 4.1 de la Orden EHA/3021/2007, el objeto y contenido de la información de los donantes a suministrar a la AEAT, entre las que está:

- a) Nombre y apellidos o, en su caso, razón o denominación social.*
- b) Número de identificación fiscal.*
- c) Importe del donativo.*
- d) Indicación de si el donativo da derecho a la aplicación de alguna de las deducciones aprobadas por las Comunidades Autónomas a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.”*

Por consiguiente, la información relativa a la identificación de las personas jurídicas donantes junto a las cantidades por ellas donadas, es información de “datos con transcendencia tributaria” que tienen un carácter reservado estableciéndose en el artículo 95.3 de la LGT, la obligación de sigilo en los siguientes términos:

“La Administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado. Cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos citados. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave.”

A este respecto, en relación con los datos con transcendencia tributaria, se ha pronunciado el CTBG en diversas ocasiones señalando que cuando la información que se reclama tiene un alcance tributario, su conocimiento queda vedado por su naturaleza de información reservada que le otorga la normativa específica de aplicación, tal y como ha sido interpretada por los Tribunales de Justicia.

Véase, por todas, la resolución 013/2019 del CTBG, de fecha 20 de marzo de 2019.

En dicha resolución, el CTBG fundamenta la desestimación de la reclamación presentada señalando lo siguiente (fundamento jurídico 4):

“4. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, debe analizarse, primeramente, si facilitar la información que se solicita vulnera o no el secreto tributario, como sostiene la Administración.

En este sentido, existen resoluciones previas de este Consejo de Transparencia abordando esta cuestión. Así, por todas, la recaída en la reclamación

R/0481/2017, en la que se solicitaban las deducciones fiscales del Comité de Apoyo a las Jornadas Mundiales de la Juventud 2011, razonaba lo siguiente:

“(…) no puede dejarse de lado que la información objeto de la presente reclamación, esto es, los importes exactos aportados por cada una de las entidades colaboradoras, al tratarse de un dato vinculado a la obtención de determinadas ventajas fiscales, puede ser considerada como información de carácter tributario.

Con tal consideración, debe recordarse los términos en los que se pronuncia el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria”.

5. Con fecha 11 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dio traslado de la respuesta dada por el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a la reclamante a los efectos de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 21 de enero de 2022 presentó escrito de alegaciones con el siguiente contenido:

“Lo primero, no estoy solicitando datos de carácter personal. Como ya he dicho, el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999 define los datos de carácter personal como “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Por tanto, las personas jurídicas no están sujetas a la Ley Orgánica 15/1999 y, por lo tanto, esta información debería de ser aportada. El Instituto de Salud Carlos III (dependiente del Ministerio de Ciencia e Innovación), la Generalitat de Cataluña y la Comunidad de Madrid sí han aportado el nombre de los donantes jurídicos así como las fechas de los importes individualizados.

Indican que “se trata de una información que puede afectar a derechos o intereses de los donantes”. Sin embargo, son suposiciones o teorías en los que no se ha aplicado ningún un test de daño, tal y como ampara el preámbulo de la Ley 19/2013: “los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

Así, sin el test de daño no se demuestra la existencia de un daño concreto y evaluable a terceros al hacerse pública la información. Además, tal y como indica el propio preámbulo “en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso”. Cabe resaltar que el excel aportado demuestra que las mayores donaciones provienen de donantes jurídicos: más del 60% de los donativos que el Gobierno ha recibido provienen de donantes jurídicos y, por lo tanto, la información estaría afectando directamente a la

actividad pública del órgano y más en el contexto de una pandemia en el que se pidió expresamente ayuda a la ciudadanía para hacer frente a la falta de medios. De hecho, la propia Comunidad de Madrid que tiene ingresos superiores a la cuenta del Gobierno, tal y como pueden comprobar, ha aportado el nombre de los donantes jurídicos.

En las alegaciones dicen que “no se cuenta con el consentimiento de los donantes” y que “la petición del consentimiento a los donantes personas jurídicas para aportar información sobre su identidad incurre en un supuesto de reelaboración de información”. Sin embargo, no estoy solicitando un informe nuevo ni nada al respecto que pueda considerarse reelaboración. Estoy solicitando información que ya existe en manos de la administración. En todo caso, la petición de consentimiento de los donantes es una tarea intrínseca para cumplir con el derecho de acceso a la información y dicho consentimiento se contempla en la propia ley de transparencia. Esta tarea, como es una obviedad, no puede llevarla cabo la solicitante porque desconoce el nombre de los donantes. De ahí que sea la administración quien deba realizarla al amparo de la ley de transparencia. Además, cabe recalcar que esa petición de consentimiento no podría respaldarse bajo el argumento de que “no se disponen de medios” porque la falta de medios no operan en la LTAIBG como causa de inadmisión de la solicitud ni como límite al derecho de acceso. Y aunque estos se opusiesen la resolución R-0435-2018 indica que “a este respecto, debe recordarse que el trámite de audiencia a terceros presuntamente afectados por el acceso solicitado en ningún caso puede convertirse en un derecho de veto en el sentido de que, oponiéndose alguno de los interesados, el acceso se rechace, tal y como parece haber ocurrido en este caso”, señaló.

Por otro lado, indican que la información “está parcialmente incluida en el modelo 182 “Declaración Informativa anual relativa a donativos, donaciones y aportaciones recibidas...”. Sin embargo, yo no estoy solicitando la información que se remitió a la AEAT ni la información tributaria relativa a las empresas ni la cantidad que ha sido desgrava o no. Es más, tampoco estoy solicitando quién ha decidido incluirla o no como cantidad deducible y, por lo tanto, no solicito en ningún caso información de carácter tributario. Estoy solicitando única y exclusivamente el nombre de las personas jurídicas que han donado al Gobierno de España en contexto de pandemia. Como ampara la ley, el nombre de las personas jurídicas, no es información de carácter personal y, por lo tanto, esta información debería de ser aportada. El Instituto de Salud Carlos III (dependiente del Ministerio de Ciencia e Innovación), la

Generalitat de Catalunya y la Comunidad de Madrid sí han aportado el nombre de los donantes jurídicos”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, *"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"*.

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de *"formato o soporte"*. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza *"pública"* de las informaciones: (a) que se encuentren *"en poder"* de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *"en el ejercicio de sus funciones"*.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La solicitud de la que trae causa la presente reclamación estaba dirigida a obtener información pública relativa a las donaciones recibidas por el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 en la cuenta del Tesoro Público.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

La Administración ha estimado la solicitud de acceso con la salvedad de la identificación de las personas jurídicas que realizaron las donaciones al considerar que es de aplicación una serie de motivos de inadmisión y de limitación a su acceso. En primer lugar, considera que la información solicitada incurre en la causa de inadmisión relativa a la necesidad de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG. Por otra parte, la Administración Pública afirma que se trata de información que puede afectar a derechos o intereses de las personas jurídicas donantes y que no cuentan con el consentimiento para aportar la información de sus datos personales. Por último, se indica que es de aplicación 14.1.k) de la LTAIBG al considerar que el acceso a la información controvertida constituye una vulneración de la garantía de confidencialidad.

4. En primer lugar, la Administración Pública considera que es de aplicación la causa de inadmisión de reelaboración de la información prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

A la hora de aplicar esta causa de inadmisión es preciso tener en cuenta la doctrina establecida por nuestros Tribunales, que ya han tenido ocasión de analizar y pronunciarse en varias sentencias sobre su interpretación y alcance. En este sentido, es obligado comenzar recordando la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información."

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES:TS:2020:810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

“La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos.”

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y concretada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Aplicando esta doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, no cabe considerar que la justificación proporcionada por el Ministerio satisfaga los requisitos necesarios para confirmar que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG. La mera

afirmación de que la actuación consistente en la petición de consentimiento a los donantes personas jurídicas para aportar información sobre su identidad constituye un supuesto de reelaboración de información resulta claramente insuficiente para justificar la aplicación de esta causa de inadmisión. Debemos recordar que la aplicación de una causa de inadmisión debe ser interpretada en términos restrictivos y que, según la doctrina jurisprudencial reproducida, se ha de limitar a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, sea necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla. No cabe la aplicación de esta causa de inadmisión en el presente caso.

5. En tercer lugar, el Departamento ministerial considera que es de aplicación la garantía de confidencialidad como motivo de limitación del derecho de acceso a la información pública prevista en el artículo 14.1.k).

Afirma el Ministerio que la información que se solicita está parcialmente incluida en el modelo 182 *“Declaración Informativa anual relativa a donativos, donaciones y aportaciones recibidas”* que se remite a la AEAT en cumplimiento de las obligaciones de información prescritas en el artículo 6.2 del Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Continúa la exposición indicando que la ORDEN EHA/3021/2007, de 11 de octubre, prevé la obligación de presentar el modelo 182 a fin de suministrar información sobre la donación realizada. A la luz de lo anterior, considera que la identificación de las personas jurídicas donantes junto a las cantidades por ellas donadas es información con trascendencia tributaria y, por consiguiente, la Administración Pública ha de adoptar las medidas necesarias para garantizar su confidencialidad y su uso adecuado de conformidad con el artículo 95.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (*“LGT”* en adelante).

Sin embargo, el artículo 95 de la LGT, al regular el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria, establece expresamente que solo tienen carácter reservado aquellos datos que han sido obtenidos en el desempeño de sus funciones:

“1. 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”.

La información pública reclamada en ningún caso está amparada por el artículo 95 de la LGT en la medida que no es información que haya sido obtenida por la Administración tributaria

en el ejercicio de sus funciones. La información solicitada es relativa a las donaciones realizadas por las personas jurídicas a la cuenta del Tesoro Público a los efectos de hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, es decir, son datos que obtiene la Administración Pública en el marco de una recaudación de fondos de carácter voluntario para hacer frente a una situación excepcional. Por lo tanto, la información solicitada no constituye datos con trascendencia tributaria motivo por el que no es de aplicación el deber de sigilo y confidencialidad recogidos en el artículo 95 de la LGT.

6. Para concluir, en relación con la posible afectación a terceros, el Departamento ministerial, en sus alegaciones, afirma que *“a. Que se trata de una información que puede afectar a derechos o intereses de los donantes. b. Que los donantes están directamente afectados por el posible acceso a la solicitante de esta información”*.

Para estos supuestos, la LTAIBG prevé la apertura de un trámite de audiencia a los interesados que pudieran verse afectados por el acceso a la información solicitada, en su artículo 19. 3: *“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*.

Sin embargo, en este caso, a pesar de considerar que las personas jurídicas donantes podrían verse afectadas por el acceso a la información pública, se observa que el Ministerio no ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia con el fin de que aleguen lo que consideren conveniente en defensa de sus derechos.

Pues bien, habida cuenta del carácter esencial de este trámite de audiencia -varias veces subrayado por nuestros tribunales y por este Consejo de Transparencia-, procede ordenar la retroacción de actuaciones para que el Departamento ministerial cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG y, una vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo para su presentación, resuelva sobre la solicitud de acceso ponderando los intereses afectados y el interés público en el acceso a la información de conformidad con lo establecido en la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA de 11 de noviembre de 2021.

SEGUNDO: ACORDAR la retroacción de actuaciones e INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG y, una vez recibidas las alegaciones de los afectados o transcurrido el plazo de presentación, resuelva sobre la solicitud de acceso atendiendo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la citada actuación.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>