



León, 19 de diciembre de 2019

**Ayuntamiento de XXX
XXX (BURGOS)**

Asunto: Facturas. Publicidad sede electrónica. / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20182023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El escrito que inició el expediente cuestionaba la ausencia de publicidad en la sede electrónica municipal de dos facturas, una correspondiente a un gasto efectuado por la adquisición de relojes de pulsera y, la otra, a una comida realizada el 15/05/2018 en el restaurante (...).

Admitida a trámite la queja, esta Procuraduría solicitó de V.I. información sobre la cuestión planteada.

El informe remitido hace constar lo siguiente: *“No se ha realizado en 2018 ninguna adquisición de relojes, por consiguiente no se puede poner en la sede electrónica en el portal de transparencia.*

Respecto a la factura de una comida en homenaje a los mayores con asistencia de toda la Corporación más un acompañante, se ha comprobado que la misma no se subió a la sede electrónica por protección de datos estando a disposición de cualquiera de los corporativos, como así se indicó a XXX ...”.

A la vista de la respuesta recibida se ha considerado preciso realizar las siguientes consideraciones.

Si no existe ninguna factura que refleje el abono de la adquisición de unos bienes (relojes) ninguna actuación de información cabe, ni de publicidad activa, ni de acceso a solicitud de cualquier interesado (ciudadano o miembro de la Corporación); cuestión distinta es que exista, pero fuera liquidada no en el ejercicio 2018 sino en otro, en cuyo caso, su publicación plantea las mismas cuestiones que suscita la otra factura a la que también se refería la reclamación.

El motivo de la reclamación no plantea si un miembro de la Corporación tiene derecho a examinar una factura, evidentemente sí lo tiene, sino si esa factura debió ser publicada en el portal web como lo han sido las demás.

Hemos de partir del hecho no discutido de que en el portal de transparencia de



ese Ayuntamiento se publica en el apartado correspondiente a la información económica, en la fecha en la que se emite esta Resolución, un número de facturas (XXX), mientras que la información relativa a los contratos recoge solo XXX y ninguno en el apartado correspondiente a los contratos menores.

Admite esa Alcaldía que la factura que refleja el gasto satisfecho por esa comida no fue publicada en el portal electrónico, lo cual justifica en la salvaguarda de los datos personales que la misma contiene (no se indican los datos específicos que impidieron su publicación). De lo que no cabe duda es que en la medida en que el gasto responde a un contrato, debería facilitar información sobre el mismo.

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, impuso a las Administraciones Públicas la creación de un registro contable de facturas gestionado por el órgano o unidad que tenga atribuida la función contable, -aunque las Administraciones locales ya estaban obligadas a disponer de un registro de facturas derivadas de la contratación de bienes o servicios-, y estableció la regulación de un nuevo procedimiento de tramitación de facturas, con el objetivo de mejorar el seguimiento de las mismas y el fortalecimiento de los órganos de control interno al otorgarles la facultad de poder acceder a la documentación contable en cualquier momento.

En principio, todas las facturas expedidas por los servicios prestados o bienes entregados a las citadas entidades, cualquiera que sea su soporte, electrónico o papel, deben ser objeto de anotación en el correspondiente registro contable de facturas, que debe estar integrado o interrelacionado con el respectivo sistema de información contable de la entidad pública, que regula la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013.

Dicha Orden HAP/492/2014, la cual tiene por objeto determinar los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas con el fin de garantizar su integridad y seguridad y la interoperabilidad con otros sistemas afectados en la tramitación de las facturas, tiene carácter básico y es aplicable a todas las entidades públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la ley 25/2013, y por ello los Ayuntamientos han tenido que ajustar sus registros contables de facturas a dichas condiciones.

Ninguna de estas normas impone la publicidad de las facturas en el portal de transparencia, aunque sí prevén mecanismos de intercambio de información a través de la plataforma informática entre organismos públicos.

a) *Sobre la publicidad de información sobre contratación en la página web de la*



Corporación.

En materia de contratación rige el principio de transparencia que obliga al Ayuntamiento a cumplir las obligaciones de publicidad activa sobre los contratos suscritos por la entidad, incluidos los contratos menores. Estas obligaciones de información tampoco incluyen la publicidad de las facturas, sin perjuicio de que pueda tener lugar, como sucede en el caso del portal de transparencia gestionado por ese Ayuntamiento.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) implantó un sistema dirigido a facilitar el acceso de todas las personas a la información pública, definida como *“los contenidos o documentos, cualesquiera 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”* (artículo 13). Según esa definición, las facturas constituyen información pública en posesión de esa Entidad local, por tanto incluida en el ámbito de aplicación de la norma, también constituyen información pública los contratos que celebra.

El artículo 5.1 LTAIBG, desde el 10 de diciembre de 2015, obliga a las entidades locales a publicar *“de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actividad pública”*.

Las obligaciones de publicidad activa impuestas en el artículo 8.1 exigen que las Administraciones locales publiquen a través de alguno de los medios previstos en el artículo 5.4 -sede electrónica correspondiente o página web- *“la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación”*, entre ellos:

“a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público”.



También la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), establece la obligación de publicar en el perfil del contratante toda la actividad contractual de los órganos de contratación, artículo 63.

3. En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información:

a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.

b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.

c) Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.

d) Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.

e) El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato.

Igualmente serán objeto de publicación en el perfil de contratante la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos.

4. La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de



contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.

Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores”.

La Junta de Contratación Administrativa del Estado ha adoptado con fecha 21/10/2019 una Recomendación sobre la forma de publicación de los contratos menores, como consecuencia de las diversas dudas interpretativas y de los problemas que se han manifestado sobre esta cuestión desde la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público.

Según el texto de esta recomendación, se deduce nítidamente que la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley de Transparencia configuran conjuntamente un acabado sistema que tiene por finalidad lograr una plasmación efectiva y amplia de los principios de publicidad y transparencia. Los órganos de contratación del sector público están obligados a cumplir los términos legales establecidos en ambas normas, pues permiten garantizar la transparencia e incluso el control público de los requerimientos que la ley impone a los contratos menores (la prohibición de su fraccionamiento, el respeto de los umbrales establecidos, etc.).

La Junta Consultiva de Contratación del Estado expresamente se refiere a un problema que surge en relación con los contratos menores, pues aunque la mera publicación trimestral de los datos mínimos exigidos por la ley, ordenados por adjudicatario, puede suponer el cumplimiento formal de alguna de las condiciones establecidas en el artículo 63.4 de la LCSP, en esta cuestión intervienen más normas que demandarían el establecimiento de una forma de publicación que permita un acceso más adecuado a la información sobre los contratos menores. Sentadas estas premisas, ofrece posibles soluciones, en forma de Recomendación, para paliar el problema:

- Con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones legales existentes en materia de publicación de los contratos menores se recomienda a los órganos de contratación del sector público que realicen sus publicaciones a través del servicio específico que a estos efectos existe en la Plataforma de Contratación del Sector Público, la cual garantiza que tales publicaciones cumplen los requisitos legalmente establecidos.

- El órgano de contratación, en caso de no optar por la solución anterior, debe realizar una publicación, al menos trimestral, de los contratos menores en el perfil de contratante empleando formatos abiertos y reutilizables, de modo que permita un acceso



público adecuado y ordenando la información atendiendo al adjudicatario. Tal publicación debe cumplir igualmente las condiciones establecidas por la legislación especial en materia de transparencia y buen gobierno.

b) Sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de protección de datos.

Debe aceptarse que todas las publicaciones que el Ayuntamiento realice en la página web deben respetar la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En principio, el tratamiento de datos de contacto de personas físicas que sean empresarios individuales y profesionales liberales, según el artículo 19.1 de la Ley, salvo prueba en contrario, se presume amparado en lo dispuesto en el artículo 6.1.f) del Reglamento (UE) 2016/679 siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que el tratamiento se refiera únicamente a los datos necesarios para su localización profesional.

b) Que la finalidad del tratamiento sea únicamente mantener relaciones de cualquier índole con la persona jurídica en la que el afectado preste sus servicios.

Antes de la entrada en vigor de la Ley, la Agencia Española de Protección de Datos en el Informe 119/2012, de 23 de marzo se refería a la conformidad a la anterior Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y su Reglamento de Desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, de la publicación en la página web de la Corporación consultante de los datos contenidos en el “*fichero de facturas*” remitido al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. Señalaba la Agencia al resolver la consulta que *«desde el punto de vista de la aplicación de las normas reguladoras del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, la publicación a la que se refiere la consulta supondría una cesión o comunicación de los datos referidos a los contratistas a quienes pudiesen acceder al sitio web, debiendo tal cesión ser conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 y su normativa de desarrollo. (...) El artículo 4.1 del Real Decreto Ley no establece un deber de publicación de la relación prevista en el artículo 3, sino que por parte de las entidades locales se adopten medidas que permitan a los contratistas “consultar su inclusión, en la relación certificada remitida de acuerdo con el artículo 3 y en caso de estar incluidos podrán conocer la información que les afecte”, indicando asimismo que dichas medidas deberán adoptarse “con respeto a la normativa de protección de datos de carácter personal”»*.



Añade el informe que el catálogo de supuestos legitimadores del tratamiento se ha visto ampliado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011, por la que se resuelven las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo en los recursos interpuestos contra el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999.

La Agencia se plantea si la publicidad de la información referente a las obligaciones pendientes de pago de los contratistas y su conocimiento por cualquier tercero podría entenderse amparada en un interés legítimo de quienes accediesen a la información que pudiera prevalecer sobre el derecho a la protección de datos de carácter personal del propio contratista cuyos datos son publicados y concluye que *“el legislador sí ha establecido los criterios que deben regir la ponderación entre el principio de transparencia y el derecho fundamental a la protección de datos, entendiéndolo que el logro de dicha transparencia no precisa de la publicación exhaustiva en Internet de la lista de contratistas acreedores de las entidades locales, y mucho menos la referente al desglose de las facturas emitidas, sino que dicha información puede revestir igual relevancia si las cifras constan de forma agregada, siempre que se garantice el derecho del acreedor a comprobar su efectiva inclusión en la lista. Este objetivo no empece que los datos puedan encontrarse disponibles a través de Internet, pero será preciso que el acceso a la información se establezca de tal manera que se garantice, por una parte, que la información pueda ser consultada por el contratista interesado y, por otra, que no se encuentre libremente disponible para terceros distintos de aquél”*.

Por todo ello, considera que la publicación en Internet de los datos contenidos en el denominado por la consultante *“fichero de facturas”* referidos a quienes no tengan la condición de persona jurídica o se refieran a comerciantes, industriales o navieros el ámbito exclusivo de su actividad empresarial (sic), de forma que la información sea libremente accesible por cualquier persona, implica una cesión de datos que no encuentra amparo, sin el consentimiento del interesado, ni en el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999 ni en el artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE.

También se refiere a esta cuestión el Informe de la Agencia Española de Protección de Datos 242/2014, de 26 de septiembre, emitido con relación al Proyecto de la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se regula el Registro Contable de Facturas en el ámbito de la Administración General de la Comunidad de Madrid: *«Puesto que las facturas electrónicas pueden contener datos personales, la citada Orden ha tenido en cuenta las normas existentes en materia de protección de datos señalando en su artículo 12.2 que «A los datos de carácter personal contenidos en este sistema se aplicarán las medidas de seguridad del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal»*. (...) Las



mismas exigencias se derivan del Derecho Comunitario, y en concreto de la nueva Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública (...) El Supervisor Europeo de Protección de Datos, también ha emitido un dictamen el 11 de noviembre de 2013 en el que hizo públicas recomendaciones para garantizar una protección de datos suficiente en la aplicación de la presente Directiva, señalando que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras deben tener las normas existentes en materia de protección de datos que también se aplican en el ámbito de la facturación electrónica y que, en aras de la transparencia y rendición de cuentas, la publicación de datos personales debe guardar una relación de equilibrio respecto de la protección de la vida privada (Considerando 36 de la Directiva de Facturación Electrónica en la Contratación Pública). En consecuencia, y atendiendo a las consideraciones descritas, el Proyecto de Orden que se somete a consulta deberá recoger a lo largo de su articulado referencia expresa a que se adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los datos de carácter personal contenidos en los ficheros se usen para la finalidad para la que fueron recogidos, así como para hacer efectivos los derechos, obligaciones y garantías reconocidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y en el Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre, de desarrollo de la citada Ley Orgánica en aquellos casos que sean aplicables y en todo caso, proceder a la creación del fichero de datos de carácter personal “Registro Contable de Facturas de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid”, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 20 de la Ley».

De lo expuesto resulta que la publicación en el portal de transparencia de esa Entidad deberá facilitar información precisa, clara y estructurada en materia de contratación, no siendo obligado que publique las facturas, aunque ninguna norma lo impide.

Una vez que se ha adoptado la decisión de publicar las facturas, dicha publicación como cualquier otro documento o antecedente que se incluya en la página web institucional deberá respetar tanto las normas sobre transparencia como las normas sobre el tratamiento de los datos personales, pudiendo ser divulgados previa disociación de los datos personales que deban ser salvaguardados, supliendo su ausencia con algún tipo de mención que ponga de manifiesto que se ha modificado el documento original.

Por tanto la inclusión de algún dato de carácter personal en una factura, relativo a una persona física, justificaría su eliminación o disociación en la publicación efectuada en el portal electrónico si con ello se trata de salvaguardar un derecho individual, pero no la falta de publicación, si es que esa Corporación ha decidido publicar las facturas.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del



Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- Debe esa entidad local cumplir las obligaciones de publicidad activa sobre los contratos impuestas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

- Debe publicar todos los datos de contratos menores a través del perfil del contratante de esa Entidad, utilizando alguno de los medios recomendados por la Junta de Contratación Administrativa del Estado en su Recomendación de 21 de octubre de 2019.

- La publicación de contenidos en la página web institucional deberá ajustarse a las normas sobre protección de datos personales, lo que incluye la disociación de estos cuando sea preciso salvaguardarlos, previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López