



Expediente nº 001-080748 de gestión del derecho de acceso a la información pública.

RESOLUCIÓN:

Con fecha 22 de junio de 2023 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 a la que se asignó el número de derecho de acceso 080748, solicitando la siguiente información:

Asunto: ROLECE

Información que solicita:

"Solicito una copia del ROLECE. Solicito que se me facilite en formato de base de datos, a poder ser en un archivo reutilizable tipo .csv o .xls, una copia con la información de las personas inscritas en el ROLECE. En el ROLECE se puede consultar la información de una persona concreta que esté inscrita pero no de cualquiera de las que esté de forma generalizada o sistemática. Solicito que para cada una se me indique al menos su código de identificación, su NIF (en caso de ser persona jurídica), su denominación social o nombre y apellidos, nacionalidad, tipo de entidad y forma jurídica, registro Oficial en el que está inscrita, fecha de inscripción, domicilio social, prohibiciones para contratar, órgano de administración, poderes para contratar, clasificaciones vigentes, cuentas anuales inscritas y resumen, objeto social, página web de la entidad, documentos acreditativos y entidad emisora. Toda esa información consta en las fichas del ROLECE y por tanto el ministerio dispone de ella en cada caso para facilitarla. Esto no es óbice para no entregar otras categorías en el caso de que para otro tipo de personas o entidades, como puede ser el caso de personas físicas, se registre otro tipo de información distinto. Del mismo modo, si algún dato en concreto o información de algún tipo no se puede facilitar, no es óbice para no entregar el resto de lo solicitado.

Recuerdo a Hacienda que ya ha tenido que entregar ante otra solicitud la información de las personas inscritas en el ROLECE con prohibiciones para contratar a pesar de que se pueda consultar sus expedientes uno a uno a través del ROLECE. Así lo falló el Consejo de Transparencia al entender que la información pública "no debe hacerse depender de la forma en que la administración haya decidido diseñar la arquitectura y las prestaciones de una aplicación informática", ya que "conduciría a una interpretación excesivamente reduccionista del objeto del derecho de acceso a la información". Lo mismo

ampara el presente caso. Que se pueda buscar ficha a ficha las personas inscritas en el ROLECE no es lo mismo que un listado con todos ellos como se pide en este caso. Es exactamente igual que sucedía con las personas que tenían prohibiciones.”

Con fecha 29 de junio de 2023 esta solicitud se recibió en la Dirección General del Patrimonio del Estado, 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.

El 28 de julio de 2023, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se amplió en un mes el plazo de Resolución debido a la complejidad de la información para la que se solicitaba el acceso.

Una vez analizada la solicitud, se ponen de manifiesto las siguientes consideraciones:

- La Disposición adicional primera de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública) establece en su apartado 2 que *“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.”*

En el caso del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECSP) – también habitualmente denominado como ROLECE – el artículo 344 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de Sector Público (LCSP), regula un régimen de publicidad que establece que:

“1. El Registro será público y se podrá acceder de forma abierta, previa identificación de la persona que accede Además contará con un buscador que facilite su uso.

2. Reglamentariamente se determinarán las modalidades y requisitos para la publicidad de los asientos del Registro, pudiéndose excluir mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública la publicidad de las empresas clasificadas en los casos en que el número de empresas clasificadas en determinados grupos, subgrupos y categorías sea lo suficientemente reducido para dar lugar a un riesgo de colusión entre ellas”.

Por otra parte, la “Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo, por la que se regula el funcionamiento del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del

Estado”, prevé en su artículo 9, titulado “Acceso al Registro por los interesados”, que:

“El acceso se proporcionará únicamente caso por caso a la certificación de una única empresa o entidad individual, designada por el solicitante. A tal efecto, éste deberá proporcionar los datos identificativos de la entidad cuya certificación solicita, cumplimentando para ello el correspondiente formulario electrónico de acceso, quedando registrado en el sistema el acceso efectuado”.

La normativa del ROLECSP establece, por tanto, un régimen de acceso específico y singular al mismo en virtud de sus especiales características.

Cabe destacar que la obligación de que el acceso se proporcione “caso por caso”, tal y como se determina en dicho artículo 9 de la Orden, es coherente y consistente con lo dispuesto en el artículo 344 de la LCSP, que pretende impedir que una extracción generalizada de los datos sobre clasificación de empresas en grupos, subgrupos y categorías proporcione un conocimiento de la situación en determinados sectores económicos que pueda dar lugar (con la terminología utilizada en la Ley) a un “riesgo de colusión” si el número de empresas clasificadas es reducido.

Ese riesgo de colusión afecta de manera directa a los principios esenciales a los que se refiere el artículo 1 de la LCSP de eficiente utilización de fondos públicos y salvaguarda de la libre competencia, de tal modo que, a nuestro juicio, la entrega generalizada de datos solicitada podría producir un perjuicio para los “intereses económicos y comerciales” a los que se refiere el artículo 14.1.h) y para la “política económica” a la que alude el artículo 14.1.i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

- Adicionalmente, no puede dejarse de señalar que los operadores económicos han suministrado la información que se incorpora al ROLECSP para las finalidades previstas en la normativa de contratación del Sector Público vigente y conociendo las especificidades del régimen de acceso que actualmente están reguladas en esa normativa.

Por ello, una extracción y entrega masiva de datos a terceros podría exigir previamente la solicitud de alegaciones de todas las personas físicas y jurídicas cuyos datos constan en el ROLECSP.

- Por otra parte, la finalidad esencial del ROLECSP, que es que los órganos de contratación puedan conocer los datos de los licitadores y que los propios operadores económicos lo utilicen como un mecanismo para minimizar sus cargas administrativas, podría verse comprometida con una extracción y entrega masiva de datos; datos que de ningún modo podrían utilizarse para esos fines, al no disponer de las garantías (fecha, firma etc) que proporciona el propio registro, pero

que sí supondrían un riesgo, por la confusión que podría generar la posible difusión de “duplicados” o “copias” del Registro sin ningún tipo de control y sin conocimiento acerca de su posible utilización ni de la posible manipulación o reescrituración de sus datos

En particular, una entrega y acceso masivo a datos personales de personas físicas podría facilitar la elaboración de “perfiles” de esas personas y ser tratados y utilizados para fines diferentes a los que justificaron su obtención, en contravención de la normativa de protección de datos.

- Al margen de las consideraciones jurídicas sustantivas a las que se ha hecho referencia, es imprescindible destacar en todo caso que la pretensión de obtener una “copia” del ROLECSP es imposible de asumir sin una intensa acción previa de reelaboración.

Al respecto, como primer dato relevante, hay que señalar la amplitud del alcance de la información requerida, que afecta a un total de aproximadamente 88.000 operadores inscritos.

Pero, sobre todo, es importante poner de manifiesto que los certificados ROLECSP (a los que, hay que suponer, se refiere el solicitante cuando alude a las “fichas” del registro) no son “documentos” contenidos en un archivo o base de datos. Cada certificado se emite a solicitud de los interesados y durante el proceso de emisión el sistema genera en ese mismo momento el documento certificado con los datos registrados, que se importan, entre otros, de archivos en formato XMLTYPE o XBRL (en el caso de elementos recuperados de las cuentas anuales) y de otros procesos internos. En todo caso, ese certificado es “único” cada vez que se hace una solicitud, generándose, además, la fecha de emisión y la firma del documento.

Este sistema tiene por objetivo garantizar la fiabilidad y autenticidad de los certificados remitidos en cada momento a los órganos de contratación y a los interesados y permitir a los órganos jurisdiccionales conocer con precisión los certificados emitidos en cada momento y gestionar así las reclamaciones, incidencias y demás procesos litigiosos que puedan surgir en el tiempo.

En cualquier caso, esa generación “uno a uno” de los certificados no permite una extracción y entrega masiva automática.

Como es obvio, generar los certificados correspondientes de cerca de 88.000 operadores (sin perjuicio de que no tendrían, por lo comentado, ningún tipo de validez jurídica) supondría, para garantizar alguna fiabilidad de la información, realizar una petición para cada certificado. Aunque existiera la posibilidad de

efectuar peticiones por bloques, ello no deja de suponer una gran carga de trabajo sin que, por otra parte, en este caso se pudiera realizar una mínima validación.

Adicionalmente hay que indicar que los certificados ocuparían un espacio importante (del entorno de 500.000 KB para cada 1.000 certificados) a los que habría que sumar al menos una tabla Excel con la relación de NIF, lo que haría necesario disponer de medios de almacenamiento apropiados para remitir el resultado.

Tampoco resulta posible una entrega masiva de los archivos xml de los que se extrae la información (no toda sino solamente parte, tal y como se ha comentado) ya que en los mismos se incluyen datos “válidos” y vigentes junto con otros que han perdido su vigencia (por ejemplo, por caducidad) o que aún están en un proceso de tramitación. La separación de los datos vigentes y no vigentes se realiza en el momento del proceso de la generación del certificado ROLECSP por lo que siempre resulta necesario un proceso de validación caso por caso.

Obviamente, la entrega de información, tal y como se solicita, *“en formato de base de datos, a poder ser en archivo reutilizable tipo .csv o .xls”* complica aún más la cuestión. Entendiendo que el solicitante se está refiriendo a que la información se le entregue en una estructura relacional en forma de tablas, hay que reiterar que la información sobre las empresas inscritas a partir de la cual se emiten los certificados del ROLECSP no se encuentra almacenada en una estructura relacional, sino que se encuentra en formato XML o XBRL u otros, como ya se ha explicado anteriormente por lo que serían necesarios desarrollos específicos encaminados a la generación de una estructura de tablas relacionales a partir del esquema de etiquetas de los certificados, lo que tendría un alto coste en recursos humanos y materiales (y probablemente habrían de ser específicamente contratados).

En consecuencia, para conceder el acceso a la “copia” del ROLECSP (o a cualquier parte de la información contenida en las certificaciones) sería imprescindible la reelaboración de la información disponible, efectuando un nuevo tratamiento de los datos obrantes que requeriría, a su vez, una reordenación funcional de los medios personales existentes. La realización de esas tareas de reelaboración supondría, además de un coste económico, una carga de trabajo excepcional que obligaría a posponer o retrasar otras operaciones en ROLECSP, en particular la fundamental de inscripción y clasificación de los operadores económicos causando, con ello, perjuicios a los ciudadanos y empresarios que utilizan el Registro para los fines propios establecidos en su norma de creación.

Por supuesto, al coste de horas de trabajo de reelaboración de la información habría que sumar el inmenso coste adicional que traería consigo el obtener el

previo consentimiento de los terceros afectados al que se ha hecho referencia con anterioridad.

- De acuerdo con lo expuesto esta Dirección General resuelve **denegar la solicitud de acceso a la información**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.1 h) y 14.1.i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Adicionalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la referida Ley 19/2013, esta Dirección General resuelve **inadmitir la solicitud de acceso a la información** en tanto que la solicitud de “una copia del ROLECE” requiere una acción previa de reelaboración.

Por último, resuelve, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional primera de dicha Ley, **inadmitir la solicitud de acceso a la información** en tanto que ya existe una normativa específica de acceso a ROLECSP.

Como última cuestión a considerar, es importante señalar que esta resolución se dicta en el entendido de que la solicitud efectuada por el interesado se limita a la información que se contiene en las certificaciones expedidas por el ROLECSP previa solicitud y no a los documentos que aparecen referenciados o resumidos de forma sucinta en dicho certificado (cuentas anuales, poderes notariales, etc.). En la hipótesis (aunque no parece ser el caso) de que se pretendiera también una copia de los cientos de miles de documentos de los que se ha extraído la información contenida en el certificado, los costes de reelaboración se multiplicarían de forma exponencial y, además, su entrega de forma masiva para fines distintos para los que fue entregada en su momento por el operador, iría en perjuicio de intereses económicos y comerciales. Así, por ejemplo, de los intereses económicos y comerciales de los Registradores (en particular, los Registradores mercantiles) que proporcionan esa información previo pago de los correspondientes aranceles registrales.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente Resolución.

El Director General
Juan Tejedor Carnero