

Reclamació: 252/2018

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública sobre la reclamació contra una Universitat per la denegació parcial de l'accés als documents d'execució del pressupost i les factures que s'incorporin a mode de justificant dels projectes de recerca i les publicacions d'un Grup de Recerca que s'enumeren a la sol·licitud

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 252/2018 presentada contra una Universitat en relació amb la denegació parcial de l'accés als documents d'execució del pressupost i les factures que s'incorporin a mode de justificant dels projectes de recerca i les publicacions d'un Grup de Recerca que enumera en la sol·licitud.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 15 de maig de 2018 té entrada en el registre de una Universitat una sol·licitud d'accés presentada per un ciutadà per la qual demana accedir, en format electrònic, al documents d'execució del pressupost i les factures que s'incorporin a mode de justificant dels projectes de recerca i les publicacions d'un Grup de Recerca que es detallen en la mateixa sol·licitud.
2. En data 27 de juny de 2018 la Universitat notifica al ciutadà la resolució d'acceptació parcial de la sol·licitud d'accés a la informació pública, per la qual s'ordena al departament de Ciència Política i Dret Públic que faciliti, en el termini màxim de 30 dies les dades econòmiques dels projectes que es relacionen, tot respectant la legislació sobre protecció de dades de caràcter personal.
3. En data 9 de juliol de 2018 el ciutadà presenta a la GAIP un reclamació per considerar que la resposta de la Universitat no es ajustada a dret i que s'han incomplert els terminis.
4. En data 10 de juliol de 2018 la GAIP requereix al ciutadà la concreció de la seva reclamació per tal que identifiqui clarament quina de la informació sol·licitada ha estat denegada, quina ha estat lliurada i qualsevol altre motiu en el que fonamenti la seva reclamació. No consta en l'expedient que aquesta reclamació hagi estat atesa per la persona reclamant.
5. En data 19 de juliol de 2018 la GAIP dona trasllat a la Universitat de la reclamació presentada i li sol·licita l'informe corresponent així com l'expedient complet.

6. En data 27 de juliol la Universitat emet informe en el qual fa constar els motius de l'estimació parcial de la sol·licitud i justifica el compliment dels terminis de l'LTC per resoldre i facilitar la informació.

7. En data 1 d'agost de 2018 la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti un informe en relació a la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclogui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

Pel que fa a la legislació de protecció de dades aplicable, convé fer avinent que, si bé l'RGPD és plenament aplicable des del 25 de maig de 2018 (article 99), en aquest cas regeix l'LOPD i el seu Reglament de desplegament (RLOPD) atès que aquesta era la normativa vigent en el moment en què es va formular la sol·licitud d'accés (31 de gener de 2018).

Assenyalar però, que les conclusions d'aquest informe no variarien substancialment en cas que fos la nova reglamentació europea la norma de referència.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix cessió o comunicació de dades personals. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, l'article 11.2 a) l'LOPD habilita la cessió de dades personals sense comptar amb el consentiment de l'interessat quan aquesta estigui emparada en una norma amb rang de Llei.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern (LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC estableix que *“les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”* (apartat 1). L'esmentat article 2.b) defineix “informació pública” com *“la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”*.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT) en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de l'LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, l'accés ha de ser denegat si la informació que es vol obtenir conté dades especialment protegides, tret que consti el consentiment exprés per part de les persones interessades (art. 23 LTC).

En el cas que la informació a la que es vol accedir no contingui dades especialment protegides, per determinar l'abast del límit cal efectuar la ponderació entre el dret a la protecció de dades de les persones afectades, i l'interès públic en la divulgació de la informació (art. 24 LTC).

III

La persona reclamant sol·licita dades econòmiques relatives a l'execució del pressupost i a factures dels projectes d'un Grup de Recerca, que enumera en la sol·licitud. Aquesta informació és informació pública sotmesa al règim de l'LTC.

La documentació econòmica justificativa pot tenir naturalesa diversa. Amb caràcter general, en aquesta mena de projectes el finançament es pot aplicar a conceptes com:

- a) Despeses de personal contractat per al desenvolupament de l'actuació (amb inclusió de sous i quotes de la Seguretat Social).
- b) Despeses d'adquisició, lloguer manteniment o reparació d'equipament, instrumental necessari per a l'actuació, incloent servidors informàtics i programes d'ordinador
- c) Adquisició de material fungible, subministraments i productes similars
- d) Despeses de consultoria i serveis equivalent destinats de manera exclusiva a l'activitat objecte de l'actuació.
- e) Despeses de viatges i dietes, assistència a congressos i conferències, visites i estàncies breus d'investigadors, tant convidats com de l'equip d'investigació del projecte o participant de l'actuació o que es justifiqui degudament
- f) Quotes a societats internacionals necessàries per a l'execució
- g) Despeses derivades de l'assessorament com a consultoria de gestió, assistència tecnològica consultoria sobre bancs de dades i biblioteques tècniques
- h) Despeses derivades de l'assessorament de la realització d'estudis, difusió, publicitat, preparació de material formatiu, lloguer de sales, organització de conferències i esdeveniments, congressos seminaris i altres actuacions destinades al desenvolupament i execució de les activitats pera les quals han estat concedides.
- i) Compensacions del personal de investigació no vinculat a les entitats beneficiaries quan participi en l'execució de les actuacions objecte de subvenció.

Per tant, la documentació justificativa inclourà informació sobre la contractació de personal i contractació de bens i serveis (ja sigui de material per a la realització del projecte, assessorament, organització de conferències, publicacions, despeses de viatges i allotjaments, etc.). Aquesta informació conté dades de caràcter personal, ja sigui dels investigadors que han participat en el projecte o de proveïdors externs.

IV

En relació amb la documentació relativa a la contractació de bens i serveis imputables als projectes, i més concretament a les factures corresponents, que és la informació sol·licitada per la persona reclamant, cal tenir en consideració que el contingut mínim d'una factura és l'exigit pels articles 6 (factures en general), i 7 (en el cas de factures simplificades) del Reial decret 1619/2012, de 30 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament pel qual es regulen les obligacions de facturació.

Així, les factures contindran, com a mínim, les dades corresponents al número de factura (art. 6.a); la data d'expedició (art.6.b); el nom i cognoms, la raó o denominació social completa, tant de l'obligat a expedir la factura com del destinatari de les operacions (art. 6.c); el NIF (art. 6.d); el domicili de l'obligat i del destinatari (art.6.e); la descripció de les operacions, amb inclusió de totes les dades necessàries per a la determinació de la base imposable de l'IVA, i el seu import unitari sense impost, així com qualsevol descompte o rebaixa no inclòs en aquest import unitari (art. 6.f); el tipus impositiu aplicable a cada operació(art. 6.g); la quota tributària que es pugui repercutir (art. 6.h) i g); la data en que s'han efectuat les operacions que es documenten, o en

que s'hagi rebut el pagament anticipat quan sigui diferent a la d'expedició de la factura (art.6. i) i la referència a la disposició normativa en cas que l'operació estigui exempta de l'IVA.

Tenint en compte que la informació que pugui constar en les factures no seria, en principi, dades especialment protegides (art. 23 l'LTC i art. 7 l'LOPD), per tal de donar accés a les mateixes caldrà efectuar, prèviament, una ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades, tenint en compte entre altres, les circumstàncies previstes a l'article 24.2 de l'LTC, següents:

“a) El temps transcorregut.

b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.

c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.

d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.

(...).”

Tot i que d'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix o els motius pels quals interessa conèixer la informació, constitueix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el drets de les persones afectades.

En la sol·licitud objecte de la reclamació no es fa constar la finalitat de l'accés però d'acord amb l'article 1.2 de l'LTC la legislació de transparència pretén *“establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública”*.

Les factures són els documents que un cop conformats per l'administració, justifiquen el pagament per part d'aquesta al contractista. Constitueix, en definitiva informació directament relacionada amb la gestió de la despesa pública.

A efectes de transparència no sembla que pugui haver dubtes de la rellevància que pot tenir per als ciutadans, disposar de la informació que els permeti conèixer en què es gasten les universitats els recursos destinats a investigació.

L'accés a la identitat dels adjudicatariis ja està prevista en la legislació de transparència com a una obligació de publicitat activa (art. 13.1.d), així com l'objecte del contracte i el preu d'adjudicació, dades que, de fet, en principi, són les dades bàsiques que constarien en les factures corresponents a les justificacions de les adquisicions de bens i serveis per part del Grup de Recerca de la Universitat. Així, l'accés a les factures corresponents no suposaria una major ingerència en la privacitat dels afectats.

A aquesta mateixa conclusió arribem en el cas que la licitació tingui per objecte la contractació d'un investigador extern o expert en la matèria per a la realització de conferències o estudis concrets. En aquest cas, a més de les obligacions de publicitat activa de l'article 13.1.d) de l' LTC, conèixer la identitat de les persones contractades permet efectuar una avaluació sobre la

seva idoneïtat per la realització de les tasques encomanades. Cal tenir en consideració que en la majoria de supòsits les persones que es contractin seran persones de reconegut prestigi en la matèria i, molt probablement, en el cas de conferències o publicacions, la identitat de l'expert o investigador ja ha estat objecte de publicitat prèvia, la qual cosa reforça el criteri de menor ingerència en la privacitat dels afectats.

Més enllà de la informació relativa a l'adjudicatari, les factures han de contenir informació sobre l'objecte del contracte. En la descripció de l'objecte pot estar referida la informació de tercers persones diferents de l'adjudicatari com serien els investigadors que participen en els projectes, per despeses d'allotjament en hotels o de despeses de viatges, bitllets d'avió, etc. en els quals consti la persona que efectua aquesta activitat.

Cal ponderar en aquest cas la necessitat d'accedir a aquesta informació de manera que permeti avaluar la utilització dels fons públics, sense sacrificar injustificadament el dret a la protecció de dades d'aquestes persones afectades. Algunes informacions poden resultar innecessàries, però la descripció general del concepte d'imputació de la despesa i la identitat de les persones beneficiàries poden ajudar a determinar que s'estan imputant despeses dels investigadors assignats al projecte i no d'altres. Per altra banda, la dada de l'investigador principal es una dada que probablement ja ha estat feta pública quan s'aprova el projecte. Per tant, altre cop el criteri ha de ser el de donar accés a la identitat d'aquestes persones ja que el seu coneixement és un element decisiu per permetre efectuar aquest control de la destinació dels recursos públics en els projectes de recerca.

Per aquest motiu, es considera que la Llei 19/2014 habilitaria l'accés a les factures sol·licitades i la comunicació de dades a tercers en els termes de l'article 11. 2.a) LOPD.

Amb tot, insistir en què que d'acord amb l'article 4.1 l'LOPD, "*Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.*" (en el mateix sentit l'article el principi de minimització contingut a l'article 5.1.c) RGPD).

Així, d'acord amb aquest principi, caldria ometre prèviament a l'accés, aquelles dades identificatives (com el NIF o el domicili de les persones afectades) així com altres dades personals que, més enllà de la identificació de l'adjudicatari, o dels investigadors assignats al projecte i la descripció general de l'objecte hi puguin constar i siguin innecessàries per assolir la finalitat de transparència perseguida.

V

En la documentació justificativa també hi pot constar informació personal de persones que han estat contractades com a personal investigador per al desenvolupament del projecte, o a la justificació de la dedicació o bé la retribució de persones que ja formen part del Departament de Ciència Política i Dret Públic de la Universitat, que segons s'indica a l'escrit de 27 de juny de 2018, és el Departament que ha dut a terme els projectes esmentats a la sol·licitud.

L'article 9 de l'LTC imposa l'obligació de publicitat activa de "*...la identificació dels responsables dels diversos òrgans i llur perfil o trajectòria professionals.*" (article 9.1.b), "*...la relació de contractes temporals i d'interinatge no vinculats a cap lloc de treball de la dita relació de llocs de treball... (9.1.d)*", i de "*les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció de personal.*" (9.1.e) .

Si aquesta informació ha de ser objecte de publicitat activa, les dades identificatives de les persones contractades com a investigador per a desenvolupar aquests projectes han de poder ser lliurades amb finalitats de control de l'activitat administrativa. Tampoc hi hauria problema en poder conèixer la identitat de personal que ja formava part del personal de la Universitat i que hagi participat en el projecte.

Pel que fa a les seves retribucions, la legislació de transparència habilitaria en tot cas l'accés a les retribucions percebudes pels alts càrrecs i els titulars dels òrgans superiors i directius, perquè l'article 11.1.b) LTC obliga a publicar les retribucions (incloses indemnitzacions i dietes) percebudes per aquestes persones. Per altra banda, tal com ha sostingut aquesta Autoritat en anteriors informes en matèria retributiva (IAI 9/2016 i IAI 19/2016, entre d'altres) disponibles al web de l'Autoritat, aquest mateix criteri es pot fer extensible respecte del personal que ocupa llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu. Tot i que en aquests casos la llei no preveu la publicació de les seves retribucions al Portal de la Transparència, pel que fa a les sol·licituds d'accés a la informació, cal tenir en compte que es tracta de llocs que per la seva singularitat i també pel nivell retributiu que solen portar associat, el coneixement de les seves retribucions pot ser rellevant per al control de la utilització dels recursos públics.

Pel que fa a la resta de personal en que no concorrin aquestes circumstàncies, en principi, atès que es tracta de llocs amb menor nivell de responsabilitat, i consegüentment amb un menor nivell retributiu, l'avaluació de la utilització dels recursos públics es pot fer disposant de la informació sobre les retribucions de manera agrupada per categories o segons els diferents tipus de lloc de treball. En aquest sentit l'LTC (art. 9.1.d) preveu la publicació de l'RLT (a partir de la qual es pot conèixer determinades retribucions corresponents a un lloc de treball (sou, complement específic i complement de destinació) i també informació agregada per grups i escales o nivells (art. 11.1.e)). Atès que es tracta d'informació que ha de ser objecte de publicitat activa, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a aquesta informació.

Aquest règim seria aplicable encara que es tracti de llocs de treball temporals o interinatges no inclosos a l'RLT, atès que l'article 9.1.d) LTC els atorga a aquests efectes un tractament equivalent als llocs que formen part de l'RLT.

En aquests casos el control de la bona utilització dels recursos públics es pot dur a terme amb el coneixement de la informació sobre retribucions prevista en l'RLT i en la informació general a que es refereix l'article 11.1.e) de l'LTC.

La normativa de protecció de dades tampoc impediria l'accés a aquesta informació si es fes de manera anonimitzada.

En el cas que es tractés d'algun concepte retributiu diferent als que es deriven de la normativa aplicable, tot i tractar-se de retribucions *ad personam*, o precisament per aquest motiu, podria resultar justificat haver de donar accés, especialment en aquells casos en què en el seu atorgament hi hagi un marge de discrecionalitat, atès que en principi aquests conceptes retributius no comptarien amb les garanties de publicitat que ofereixen tant les lleis de pressupostos anuals com les RLT.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del reclamant a la informació relativa a l'execució del pressupost i a factures dels projectes i publicacions del Grup de Recerca sol·licitat. Tanmateix caldria ometre prèviament a l'accés, aquelles dades identificatives (com el NIF o el domicili de les persones afectades) així com altres dades personals que, més enllà de la identificació de l'adjudicatari, o dels investigadors assignats al projecte i la descripció general de l'objecte hi puguin constar i siguin innecessàries per assolir la finalitat de transparència perseguida.

També permet accedir a informació individualitzada sobre les retribucions percebudes pels alts càrrecs i directius i la resta de personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius o quan es tracti de conceptes retributius no previstos per la normativa vigent.

En canvi, per a la resta de personal, aquesta informació es pot facilitar de manera agregada per grups o escales, i també a través dels conceptes retributius previstos a l'RLT o de manera anonimitzada.

Barcelona, 31 d'agost de 2018