

Ref.: IAI 31/2018

## **Reclamación: 242/2018**

### **Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por una asociación por la denegación parcial del acceso a las facturas completas relativas a la contratación de un arquitecto por parte de un ayuntamiento**

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 242/2018 presentada por una asociación en relación con la denegación parcial de el acceso a las facturas completas relativas a la contratación de un arquitecto por parte de un ayuntamiento.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

#### **Antecedentes**

1. En fecha 31 de enero de 2018 una asociación presenta un escrito ante el Ayuntamiento de (...) en el que solicita acceder a facturas de los arquitectos contratados por el ayuntamiento desde el año 2008 hasta el 2018 con el cuadrante del importe total de las facturas.
2. En fecha 26 de febrero de 2018, el Ayuntamiento comunica a la asociación que pueden pasar por la Oficina de Atención Ciudadana para recoger copia de las facturas solicitadas a las que se han ocultado los datos excesivos.
3. En fecha 23 de abril de 2018 la asociación presenta de nuevo un escrito ante el Ayuntamiento de (...) en el que manifiesta no estar de acuerdo con la información facilitada por el ayuntamiento y solicita acceder a una relación de todos los arquitectos que han trabajado por el ayuntamiento y el importe total de la facturación de cada uno desde el año 2008 hasta el momento de presentar la solicitud.
4. El Ayuntamiento, en base al artículo 28 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno requiere a la entidad solicitante, por escrito de fecha 30 de abril de 2018, que concrete los términos de la solicitud. Las solicitudes de información se reiteran en fechas 3 y 30 de mayo de 2018 y son respondidas en los mismos términos por el ayuntamiento por escritos de fechas 7 de mayo y 13 de junio de 2018.
5. En fecha 28 de junio de 2018, la asociación presenta reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento de (...) por la denegación parcial de acceso a la información solicitada, en la que solicita la acceso a las facturas completas de un arquitecto.
6. En fecha 6 de julio de 2018 la GAIP solicita al Ayuntamiento de (...) un informe sobre la reclamación, el expediente completo, la identificación de las terceras personas que resulten afectadas

y el responsable de la tramitación. En el informe emitido por el ayuntamiento, se hace constar que ya se habría dado acceso parcial a las facturas solicitadas de acuerdo con la Resolución 361/2017, de 20 de noviembre, de la GAIP.

7. En fecha 23 de julio de 2018, la GAIP solicita a esta Autoridad la emisión de informe en relación con la reclamación presentada.

### **Fundamentos Jurídicos**

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas.

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión conviene recordar que aunque el nuevo RGPD es de aplicación desde el día 25 de mayo de 2018 (artículo 99), en este caso rige la LOPD y su reglamento de despliegue (RLOPD), dado que esta era la normativa vigente en el momento en que se formuló la solicitud de acceso (31 de enero de 2018).

Sin embargo, hay que tener presente que las conclusiones de este informe no variarían en caso de que fuera la nueva reglamentación europea la norma de referencia.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

## II

De acuerdo con el artículo 3.i) de la LOPD, cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado, constituye cesión o comunicación de datos personales. Con carácter general, los datos personales sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de la finalidad directamente relacionada con las funciones legítimas del cedente y cesionario, previo consentimiento del interesado. Sin embargo, el artículo 11.2 a) la LOPD habilita la cesión de datos personales sin contar con el consentimiento del interesado cuando ésta esté amparada en una norma con rango de ley.

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC establece que "las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida" ( apartado 1).

La entidad que solicita el acceso estaría legalmente constituida y dotada de personalidad jurídica propia a efectos de poder ejercitar el derecho de acceso reconocido en este artículo 18 de la LTC.

El artículo 2.b) de la LTC define "información pública" como "la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones , incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley".

En términos similares se pronuncia la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT) en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública ).

La información relacionada con los expedientes de contratación, como serían las facturas objeto de la reclamación sobre la que se solicita este informe, es "información pública" sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y s. del LT, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que respecta a la información que contiene datos de carácter personal, es necesario valorar, si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la ley 19/2014 que invoca a la persona solicitante.

## III

La reclamación se interpone contra la limitación del acceso a determinados datos personales de unas facturas relativas a la contratación de unos arquitectos por parte del Ayuntamiento de (...). Se

pide el acceso al contenido íntegro de las facturas por los servicios prestados por un arquitecto en concreto.

De acuerdo con la disposición adicional 32ª de 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 (en adelante, LCSP):

*“1. El contratista tendrá la obligación de presentar la factura que haya expedido por los servicios prestados o bienes entregados ante el correspondiente registro administrativo a efectos de su remisión al órgano administrativo o unidad a quien corresponda la tramitación de la misma.*

2. En los pliegos de cláusulas administrativas para la preparación de los contratos que se aprueben a partir de la entrada en vigor de la presente disposición, se incluirá la identificación del órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, así como la identificación del órgano de contratación y del destinatario, que tendrán que constar en la factura correspondiente. (...).”

Apuntar que respecto a los contratos menores de servicios (lo son los de valor estimado inferior a 15.000 euros) la tramitación del expediente sólo exige la justificación de la necesidad del contrato, de la no utilización de éste para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación y que no ha suscrito con este contratista contratos por importe superior al previsto por la normativa; la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente (artículo 118 LCSP). En ese caso, la factura sería el documento acreditativo del contrato en sí mismo.

El artículo 6 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, determina el contenido de las facturas, en los siguientes términos:

“1. Toda factura y sus copias contendrán los datos o requisitos que se citan a continuación, sin perjuicio de los que puedan resultar obligatorios a otros efectos y de la posibilidad de incluir cualesquiera otras menciones: a) Número y, en su caso, serie. La numeración de las facturas dentro de cada serie será correlativa.

(...) b) La fecha

de su expedición. c) Número

y cogidos, razón o denominación social completa, tanto de lo obligado a expedir factura como del destinatario de las operaciones. d) Número de Identificación Fiscal atribuido por la Administración tributaria española o, en su caso, por la de otro Estado miembro de la Unión Europea, con el que ha realizado la operación el obligado a expedir la factura. (...) e) Domicilio, tanto del obligado a expedir factura como del destinatario de las operaciones. (...) f) Descripción de las operaciones, consignándose todas las datos necesarias para la determinación de la base imponible del Impuesto, tal y como ésta se define por los artículos

78 y 79 de la Ley del Impuesto, correspondiente a aquellas y su importe, incluyendo el precio unitario sin Impuesto de dichas operaciones, así como cualquier descuento o rebaja que no esté incluido en dicho precio unitario. g) El tipo impositivo o tipos impositivos, en su caso, aplicados a las operaciones. h) La cuota tributaria que, en su caso, se repercuta, que deberá consignarse por separado. i) La fecha en que se hayan efectuado las operaciones que se documentan o en la que, en su caso, se haya recibido el pago anticipado, siempre que se trate de una fecha distinta a la de expedición de la factura. (...)

Y el artículo 7 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, determina el contenido de las facturas simplificadas, estableciendo que:

“1. Sin perjuicio de los datos o requisitos que puedan resultar obligatorios a otros efectos y de la posibilidad de incluir cualesquiera otras menciones, las facturas simplificadas y sus copias contendrán los siguientes datos o requisitos: a) Número y, en su caso, serie. La numeración de las facturas simplificadas dentro de cada serie será correlativa. (...) b) La fecha de su expedición. c) La fecha en que se hayan efectuado las operaciones que se documenten o en la que, en su caso, se haya recibido el pago anticipado, siempre que se trate de una fecha distinta a la de expedición de la factura. d) Número de Identificación Fiscal, así como el número y apellidos, razón o denominación social completa de lo obligado a su expedición. e) La identificación del tipo de bienes entregados o de servicios prestados. f) Tipo impositivo aplicado y, opcionalmente, también la expresión «IVA incluido».

Asimismo, cuando una misma factura comprenda operaciones sujetas a distintos tipos impositivos del Impuesto sobre el Valor Añadido deberá especificarse por separado, además, la parte de base imponible correspondiente a cada una de las operaciones. g) Contraprestación total. (...)

#### IV

En cuanto al ámbito de aplicación material del LOPD, éste se extiende a las personas físicas o los colectivos de personas físicas, identificadas o identificables (artículo 3.a) de la LOPD sobre las que se pretende obtener datos de carácter personal, y no a la información relativa a personas jurídicas (artículo 2.2 RLOPD). Por tanto, el derecho a la protección de datos de carácter personal no sería un impedimento para facilitar el acceso a facturas en las que sólo conste información de personas jurídicas.

También podría plantearse si quedaría fuera el acceso a facturas en las que los acreedores sean empresarios individuales que ostenten la condición de comerciantes, industriales o navieras (artículo 2.3 RLOPD). Pero es necesario hacer una interpretación restrictiva de esta exclusión para evitar que

determinados supuestos de tratamiento de datos de carácter personal queden fuera del control de la normativa de protección de datos, como ha manifestado esta Autoridad en informes anteriores (IAI 27/2016 entre otros).

Así pues, el supuesto previsto en el artículo 2.3 del RLOPD, que queda fuera del régimen de protección de datos, debe entenderse referido exclusivamente a los empresarios individuales que tienen la condición de comerciantes, industriales o navieras y sólo cuando los datos del empresario individual se utilicen en un contexto que podríamos calificar como estrictamente profesional. Aunque ciertamente la línea divisoria es muy fina, es necesario siempre hacer una valoración con el caso concreto.

Ahora bien, tal y como ha manifestado esta Autoridad en informes anteriores (entre otros, en el informe IAI 27/2016), la interpretación que se haga de estos supuestos del RLOPD no debe contradecir lo que se pueda desprender de la LOPD y, por tanto, debe realizarse una interpretación restrictiva de este precepto para evitar que determinados supuestos de tratamiento de datos de carácter personal queden fuera del control de la normativa de protección de datos, como ha recogido, en el caso de los arquitectos, varios pronunciamientos judiciales (entre otros SSAN 21.11.02 y 29.03.06 o la STS 20.02.07).

En el caso analizado, el profesional afectado (el arquitecto) no parece tener la categoría de industrial a efectos de aplicar la excepción prevista en el RLOPD. Pero además, incluso en caso de que por la actividad que desarrolla pudiera ser considerado dentro de esta categoría, a efectos del RLOPD, esto no quiere decir que como tal quede excluido de la esfera de protección de la LOPD.

## V

En el caso que nos ocupa no se dispone del contenido de las facturas que se reclaman, sin embargo, de acuerdo con el contenido establecido en los citados artículos 6 y 7 Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, con carácter general, es previsible que éstas contengan los datos correspondientes al número de factura (art.6. a); la fecha de expedición (art. 6.b); el nombre y apellidos, la razón o denominación social completa, tanto del obligado a expedir la factura como del destinatario de las operaciones (art. 6.c)); el NIF (art. 6.d); el domicilio del obligado y del destinatario (art. 6.e); la descripción de las operaciones, con inclusión de todos los datos necesarios para la determinación de la base imponible del IVA, y su importe unitario sin impuesto, así como cualquier descuento o rebaja no incluido en ese importe unitario (art. 6 .f); el tipo impositivo aplicable a cada operación (art. 6.g); la cuota tributaria que pueda repercutirse (art. 6.h) y g)); la fecha en que se han efectuado las operaciones que se documentan, o en que se haya recibido el pago anticipado cuando sea distinto a la de expedición de la factura (art.6. i)) y la referencia a la disposición normativa en caso de que la operación esté exenta del IVA.

Teniendo en cuenta que la información que pueda constar en las facturas no tendría la consideración, de datos especialmente protegidos (art. 23 la LTC y art. 7 la LOPD), es necesario aplicar lo dispuesto en el artículo 24.2 LTC: “. se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

a) El tiempo transcurrido.

b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan. c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad. d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas. (...).”

Recuerda que en materia de contratación, el artículo 13.1.d) de la LTC obliga a la Administración a publicar “d) Los contratos suscritos, con la indicación del objeto, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para contratar y la identidad del adjudicatario, la duración, el número de licitadores, los criterios de adjudicación, el cuadro comparativo de ofertas y las respectivas puntuaciones, así como los acuerdos e informes técnicos del proceso de contratación. Esta información debe estar actualizada y hacer referencia, como mínimo, a los últimos cinco años.” La obligación de publicación abarca todos los contratos, incluidos los menores, y con independencia de que el adjudicatario sea persona jurídica o física.

Por tanto, este precepto habilitaría el acceso por parte de la ciudadanía a la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y el importe de la licitación y de adjudicación, entre otros datos.

En el caso de la reclamación objeto de este informe, y por los datos que se dispone, el reclamante ha solicitado acceso al contenido íntegro de las facturas expedidas por un arquitecto, que se presupone que es adjudicatario de diferentes pujas efectuadas por el Ayuntamiento reclamado.

De acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación, pero el hecho de que el solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue o los motivos por los que interesa conocer la información, añade un elemento muy importante a tener en cuenta como criterio de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas (art.24.2.f).

La persona reclamante representa a una entidad, que de acuerdo con la información que consta en la página web municipal tiene por objeto “buscar indicios de irregularidades en las administraciones públicas o partidos políticos, para ponerlas en conocimiento de las autoridades pertinentes por la depuración de responsabilidades y asegurar una transparencia absoluta y un conocimiento de la realidad a los ciudadanos del territorio”. Aunque en su solicitud no hace constar el motivo por el que tiene interés en conocer la información solicitada, puede inferirse, por las finalidades de la asociación, que ésta es el control de la gestión municipal y la detección y denuncia de posibles irregularidades.

La finalidad del acceso estaría en concordancia con la finalidad de la legislación de transparencia que pretende “establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública” (artículo 1.2 LTC).

Como ha puesto de manifiesto esta Autoridad en el informe IAI 20/2017, en relación a otra reclamación presentada por la misma entidad solicitante contra el mismo ayuntamiento por

denegación de acceso a las facturas pagadas a determinadas empresas en el seno de expedientes de contratación de obras municipales, el acceso a esta información personal puede resultar justificado:

“(…)

Las facturas son los documentos que una vez conformados por la administración, justifican el pago por parte de ésta al contratista. Constituye, en definitiva, información directamente relacionada con la gestión del gasto público, y podría ser relevante a efectos de poder detectar posibles irregularidades dentro de la tramitación de los expedientes de contratación de obras municipales.

Desde el punto de vista del empresario o autónomo afectado, la información que constaría en la factura es información vinculada con su actividad empresarial o profesional, aunque como hemos apuntado en el fundamento anterior, no puede asegurarse que esta información referida en principio en la empresa, no acabe afectando al empresario ya su privacidad.

Sin embargo, tampoco puede concluirse que el conocimiento de la información sobre las cantidades pagadas a un contratista por los trabajos realizados por cuenta de la administración municipal, deba ocasionar necesariamente un perjuicio desde el punto de vista de la privacidad.

Por otra parte, el acceso de la ciudadanía a la identidad del adjudicatario está ya prevista en la legislación de transparencia y también está prevista la publicación del objeto del contrato y el precio de adjudicación, datos que, de hecho, son los que constarían en la factura correspondiente y con el que sólo se añadiría el elemento del cobro. Así, el acceso a las facturas no supondría una mayor injerencia en la privacidad del afectado y en cambio es información que como hemos apuntado puede ser relevante a efectos de evaluar la gestión administrativa en el ámbito de la ejecución del eventual contrato de obras que se haya suscrito, gestión que tiene una incidencia directa sobre los recursos públicos. Por este motivo, se considera que la Ley 19/2014 habilitaría el acceso a las facturas solicitadas y la comunicación de datos a terceros en los términos del artículo 11. 2.a) LOPD.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 4.1 la LOPD, “ Los datos de carácter personal sólo se pueden recoger para ser tratados, así como someterlos a este tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se han obtenido. Así de acuerdo con los principios de finalidad y proporcionalidad será necesario omitir previamente, aquellos datos identificativos (como el NIF o el domicilio) de las personas afectadas, así como otros datos personales que, más allá de la identificación del adjudicatario, suban constar y sean necesarias para alcanzar la finalidad de transparencia perseguida

(…)”.

Tal y como se desprende de las consideraciones efectuadas en este informe, lo que justifica, desde la vertiente de la transparencia, el acceso a las facturas que expiden los profesionales en la contratación con las administraciones públicas, en este caso el ayuntamiento, es que se trata de información que puede ser relevante para verificar la adecuada aplicación de los recursos públicos a la finalidad y objeto del contrato adjudicado al profesional.



Así, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos, se considera que debería facilitarse el acceso a aquella información personal incluida en las facturas que resulte imprescindible para alcanzar este objetivo de control del gasto público, como por ejemplo la identidad del profesional (nombre y apellidos), así como los importes cobrados en relación con el objeto del contrato y los trabajos especificados. Ahora bien, previamente al acceso habría que omitir aquellos datos que puedan constar y sean innecesarios para alcanzar la finalidad de transparencia perseguida (por ejemplo, NIF, teléfono, domicilio, correo electrónico o número de cuenta corriente de las personas afectadas).

Todo esto sin perjuicio de las consideraciones que respecto del núm. de cuenta corriente, y la posibilidad de acceso parcial se realizan en el informe IAI 32/2018 emitido en esa misma fecha por esta Autoridad respecto de las mismas partes afectadas.

Recuerda que el artículo 25 de la LTC, prevé expresamente la opción de facilitar el acceso parcial a la documentación solicitada cuando sea aplicable alguno de los límites de acceso a la información pública al disponer que:

- “1. Si es aplicable alguno de los límites de acceso a la información pública establecidos por los artículos anteriores, la denegación de acceso sólo afecta a la parte correspondiente de la documentación, autorizando el acceso restringido al resto de los datos.
2. Si la restricción de acceso u ocultación parcial de datos dificulta la comprensión de la información, el interesado puede solicitar audiencia a la Administración para esclarecer su interpretación. La Administración puede aportar las aclaraciones contextuales necesarias siempre que no revelen la información que ha sido legalmente ocultada.
3. En el caso de acceso parcial a la información pública, la Administración debe garantizar, por los medios más adecuados, la reserva de la información afectada por las limitaciones legales.”

## VI

Finalmente, es necesario indicar la importancia de dar traslado de la solicitud a las personas afectadas, tal y como prevén los artículos 31.1 y 42 de la LTC, bien por parte del Ayuntamiento, durante la tramitación de la solicitud de acceso, bien por la GAIP durante el procedimiento de reclamación, de modo que se pueda conocer si concurre alguna circunstancia personal concreta que justifique la limitación del derecho de acceso. A estos efectos, la GAIP puede utilizar los datos que constan en el expediente para ponerse en contacto con las personas afectadas o bien solicitar al Ayuntamiento que les facilite los datos que puedan ser empleados para ponerse en el mismo. en contacto.

Asimismo, recordar que de acuerdo con el artículo 35.2 del LTC “no se puede adquirir por silencio administrativo el derecho de acceso si concurre alguno de los límites establecidos por ésta u otras leyes para tener acceso a la información pública.”

## **Conclusión**

La normativa de protección de datos de carácter personal no impide el acceso a las facturas que han sido solicitadas por la persona reclamante, sin perjuicio de omitir previamente al acceso, aquellos datos identificativos como el NIF, el teléfono, el domicilio, el correo electrónico o el núm. cuenta corriente de las personas afectadas, así como otros datos personales que, más allá de la identificación del adjudicatario, puedan constar y sean innecesarios para alcanzar la finalidad de transparencia perseguida.

Barcelona, 4 de septiembre de 2018

Traducción Automática