

Ref.: IAI 34/2018

Reclamación: 252/2018

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública sobre la reclamación contra una Universidad por la denegación parcial del acceso a los documentos de ejecución del presupuesto y las facturas que se incorporen a modo de justificante de los proyectos de investigación y las publicaciones de un Grupo de Investigación que se enumeran en la solicitud

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 252/2018 presentada contra una Universidad en relación con la denegación parcial de el acceso a los documentos de ejecución del presupuesto y las facturas que se incorporen a modo de justificante de los proyectos de investigación y publicaciones de un Grupo de Investigación que enumera en la solicitud.

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 15 de mayo de 2018 tiene entrada en el registro de una Universidad una solicitud de acceso presentada por un ciudadano por la que pide acceder, en formato electrónico, a los documentos de ejecución del presupuesto y las facturas que se incorporen a modo de justificante de los proyectos de investigación y las publicaciones de un Grupo de Investigación que se detallan en la misma solicitud.
2. En fecha 27 de junio de 2018 la Universidad notifica al ciudadano la resolución de aceptación parcial de la solicitud de acceso a la información pública, por la que se ordena en el departamento de Ciencia Política y Derecho Público que facilite, en el plazo máximo de 30 días, los datos económicos de los proyectos que se relacionan, respetando la legislación sobre protección de datos de carácter personal.
3. En fecha 9 de julio de 2018 el ciudadano presenta a la GAIP una reclamación por considerar que la respuesta de la Universidad no se ajustada a derecho y que se han incumplido los plazos.
4. En fecha 10 de julio de 2018 la GAIP requiere al ciudadano la concreción de su reclamación para que identifique claramente cuál de la información solicitada ha sido denegada, cuál ha sido entregada y cualquier otro motivo en el que fundamente su reclamación. No consta en el expediente que esta reclamación haya sido atendida por la persona reclamante.
5. En fecha 19 de julio de 2018 la GAIP da traslado a la Universidad de la reclamación presentada y le solicita el informe correspondiente así como el expediente completo.

6. En fecha 27 de julio la Universidad emite informe en el que hace constar los motivos de la estimación parcial de la solicitud y justifica el cumplimiento de los plazos de la LTC para resolver y facilitar la información.

7. En fecha 1 de agosto de 2018 la GAIP solicita a esta Autoridad que emita un 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 ellos.

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.

Por eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo relativa a personas físicas identificadas o identificables sin esfuerzos desproporcionados (arts. 5.1.f) y 5.1.o) del Reglamento de despliegue de la LOPD, (RLOPD), aprobado por el R. decreto 1720/2007, de 21 de diciembre). 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.

Con respecto a la legislación de protección de datos aplicable, conviene recalcar que, si bien el RGPD es plenamente aplicable desde el 25 de mayo de 2018 (artículo 99), en este caso rige la LOPD y su Reglamento de desarrollo (RLOPD) dado que ésta era la normativa vigente en el momento en que se formuló la solicitud de acceso (31 de enero de 2018).

Señalar, sin embargo, que las conclusiones de este informe no variarían sustancialmente 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 la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida" (apartado 1). El citado artículo 2.b) 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).

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y s. del LTC, 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 se refiere a la información que contiene datos de carácter personal, el acceso debe ser denegado si la información que se desea obtener contiene datos especialmente protegidos, salvo que conste el consentimiento expreso por parte de las personas interesadas (art. 23 LTC).

En caso de que la información a la que se quiere acceder no contenga datos especialmente protegidos, para determinar el alcance del límite es necesario efectuar la ponderación entre el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, y el interés público en la divulgación de la información (art. 24 LTC).

III

La persona reclamante solicita datos económicos relativos a la ejecución del presupuesto y facturas de los proyectos de un Grupo de Investigación, que enumera en la solicitud. Esta información es información pública sometida al régimen de la LTC.

La documentación económica justificativa puede tener naturaleza diversa. Con carácter general, en este tipo de proyectos la financiación puede aplicarse a conceptos como:

- a) Gastos de personal contratado para el desarrollo de la actuación (con inclusión de sueldos y cuotas de la Seguridad Social).
- b) Gastos de adquisición, alquiler de mantenimiento o reparación de equipamiento, instrumental necesario para la actuación, incluyendo servidores informáticos y programas de ordenador
- c) Adquisición de material fungible, suministros y productos similares
- d) Gastos de consultoría y servicios equivalente destinados de forma exclusiva a la actividad objeto de la actuación.
- e) Gastos de viajes y dietas, asistencia a congresos y conferencias, visitas y estancias breves de investigadores, tanto invitados como del equipo de investigación del proyecto o participante de la actuación o que se justifique debidamente
- f) Cuotas a sociedades internacionales necesarios para la ejecución
- g) Gastos derivados del asesoramiento como consultoría de gestión, asistencia tecnológica consultoría sobre bancos de datos y bibliotecas técnicas
- h) Gastos derivados del asesoramiento de la realización de estudios, difusión, publicidad, preparación de material formativo, alquiler de salas, organización de conferencias y eventos, congresos seminarios y otras actuaciones destinadas al desarrollo y ejecución de las actividades para las que han sido concedidas.
- i) Compensaciones del personal de investigación no vinculado a las entidades beneficiarias cuando participe en la ejecución de las actuaciones objeto de subvención.

Por tanto, la documentación justificativa incluirá información sobre la contratación de personal y contratación de bienes y servicios (ya sea de material para la realización del proyecto, asesoramiento, organización de conferencias, publicaciones, gastos de viajes y alojamientos, etc.). Esta información contiene datos de carácter personal, ya sea de los investigadores que han participado en el proyecto o proveedores externos.

IV

En relación con la documentación relativa a la contratación de bienes y servicios imputables a los proyectos, y más concretamente a las facturas correspondientes, que es la información solicitada por la persona reclamante, es necesario tener en consideración que el contenido mínimo de una factura es el exigido por los artículos 6 (facturas en general), y 7 (en el caso de facturas simplificadas) 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.

Así, las facturas contendrán, al menos, 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 este importe unitario (art. 6 .f); el tipo impositivo aplicable a cada operación (art. 6.g); la cuota tributaria que se pueda repercutir (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 sería, en principio, datos especialmente protegidos (art. 23 la LTC y art. 7 la LOPD), a fin de dar acceso a las mismas habrá que efectuar, previamente, una ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas, teniendo en cuenta entre otras, las circunstancias previstas en el artículo 24.2 de la LTC, siguientes:

“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. (...).”

Aunque de acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación, el hecho de que el solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue o los motivos por los que interesa conocer la información constituye 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.

En la solicitud objeto de la reclamación no se hace constar la finalidad del acceso pero de acuerdo con el artículo 1.2 de la LTC la legislación de transparencia 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”.

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.

A efectos de transparencia no parece haber dudas de la relevancia que puede tener para los ciudadanos, disponer de la información que les permita conocer en qué se gastan las universidades los recursos destinados a investigación.

El acceso a la identidad de los adjudicatarios está ya prevista en la legislación de transparencia como una obligación de publicidad activa (art. 13.1.d), así como el objeto del contrato y el precio de adjudicación, datos que, de hecho, en principio, son los datos básicos que constarían en las facturas correspondientes a las justificaciones de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Grupo de Investigación de la Universidad. Así, el acceso a las facturas correspondientes no supondría una mayor injerencia en la privacidad de los afectados.

A esta misma conclusión llegamos en caso de que la licitación tenga por objeto la contratación de un investigador externo o experto en la materia para la realización de conferencias o estudios concretos. En este caso, además de las obligaciones de publicidad activa del artículo 13.1.d) de la LTC, conocer la identidad de las personas contratadas permite efectuar una evaluación sobre la

su idoneidad por la realización de las tareas encomendadas. Es necesario tener en consideración que en la mayoría de supuestos las personas que se contraten serán personas de reconocido prestigio en la materia y, muy probablemente, en el caso de conferencias o publicaciones, la identidad del experto o investigador ya ha sido objeto de publicidad previa, lo que refuerza el criterio de menor injerencia en la privacidad de los afectados.

Más allá de la información relativa al adjudicatario, las facturas deben contener información sobre el objeto del contrato. En la descripción del objeto puede estar referida la información de terceras personas distintas del adjudicatario como serían los investigadores que participan en los proyectos, por gastos de alojamiento en hoteles o de gastos de viajes, billetes de avión, etc. en los que conste la persona que efectúa esta actividad.

Es necesario ponderar en este caso la necesidad de acceder a esta información de forma que permita evaluar la utilización de los fondos públicos, sin sacrificar injustificadamente el derecho a la protección de datos de estas personas afectadas. Algunas informaciones pueden resultar innecesarias, pero la descripción general del concepto de imputación del gasto y la identidad de los beneficiarios pueden ayudar a determinar que se están imputando gastos de los investigadores asignados al proyecto y no otros. Por otro lado, el dato del investigador principal es un dato que probablemente ya ha sido hecho público cuando se aprueba el proyecto. Por tanto, otra vez el criterio debe ser el de dar acceso a la identidad de estas personas ya que su conocimiento es un elemento decisivo para permitir efectuar este control del destino de los recursos públicos en los proyectos de investigación.

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, insistir en 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." (en el mismo sentido el artículo el principio de minimización contenido en el artículo 5.1.c) RGPD).

Así, de acuerdo con este principio, habría que omitir previamente al acceso 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, o de los investigadores asignados al proyecto y la descripción general del objeto puedan constar y sean innecesarias para alcanzar la finalidad de transparencia perseguida.

V

En la documentación justificativa también puede constar información personal de personas que han sido contratadas como personal investigador para el desarrollo del proyecto, o en la justificación de la dedicación o bien la retribución de personas que ya forman parte del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad, que según se indica en el escrito de 27 de junio de 2018, es el Departamento que ha llevado a cabo los proyectos mencionados en la solicitud.

El artículo 9 de la LTC impone la obligación de publicidad activa de "...la identificación de los responsables de los distintos órganos y su perfil o trayectoria profesionales." (artículo 9.1.b), "...la relación de contratos temporales y de interinaje no vinculados a ningún puesto de trabajo de dicha relación de puestos de trabajo... (9.1.d)", y de "las convocatorias y los resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción de personal." (9.1.e) .

Si esta información debe ser objeto de publicidad activa, los datos identificativos de las personas contratadas como investigador para desarrollar estos proyectos deben poder ser entregados con fines de control de la actividad administrativa. Tampoco habría problema en conocer la identidad de personal que ya formaba parte del personal de la Universidad y que haya participado en el proyecto.

En cuanto a sus retribuciones, la legislación de transparencia habilitaría en todo caso el acceso a las retribuciones percibidas por los altos cargos y titulares de los órganos superiores y directivos, porque el artículo 11.1.b) LTC obliga a publicar las retribuciones (incluidas indemnizaciones y dietas) percibidas por estas personas. Por otra parte, tal y como ha sostenido esta Autoridad en anteriores informes en materia retributiva (IAI 9/2016 y IAI 19/2016, entre otros) disponibles en la web de la Autoridad, este mismo criterio puede hacerse extensible respecto del personal que ocupa puestos de confianza, de especial responsabilidad dentro de la organización, de libre designación, o que conllevan un alto nivel retributivo. Aunque en estos casos la ley no prevé la publicación de sus retribuciones en el Portal de la Transparencia, en lo que se refiere a las solicitudes de acceso a la información, hay que tener en cuenta que se trata de lugares que por su singularidad y también por el nivel retributivo que suelen llevar asociado, el conocimiento de sus retribuciones puede resultar relevante para el control de la utilización de los recursos públicos.

En cuanto al resto de personal en que no concurren estas circunstancias, en principio, dado que se trata de puestos con menor nivel de responsabilidad, y consiguientemente con un menor nivel retributivo, la evaluación de la utilización de los recursos públicos puede realizarse disponiendo de la información sobre las retribuciones de forma agrupada por categorías o según los distintos tipos de puesto de trabajo. En este sentido, la LTC (art. 9.1.d) prevé la publicación de la RLT (a partir de la cual se puede conocer determinadas retribuciones correspondientes a un puesto de trabajo (sueldo, complemento específico y complemento de destino) y también información agregada por grupos y escalas o niveles (art. 11.1.e)). Dado que se trata de información que debe ser objeto de publicidad activa, la normativa de protección de datos no impediría el acceso a esa información.

Este régimen sería aplicable aunque se trate de puestos de trabajo temporales o interinajes no incluidos en la RLT, dado que el artículo 9.1.d) LTC les otorga a estos efectos un tratamiento equivalente a los puestos que forman parte de la RLT.

En estos casos el control de la buena utilización de los recursos públicos puede llevarse a cabo con el conocimiento de la información sobre retribuciones prevista en la RLT y en la información general a que se refiere el artículo 11.1.e) de la LTC .

La normativa de protección de datos tampoco impediría el acceso a esta información si se hiciera de forma anonimizada.

En caso de que se trazase de algún concepto retributivo distinto a los que se derivan de la normativa aplicable, a pesar de tratarse de retribuciones ad personam, o precisamente por este motivo, podría resultar justificado tener que dar acceso, especialmente en aquellos casos en que en su otorgamiento exista un margen de discrecionalidad, dado que en principio estos conceptos retributivos no contarían con las garantías de publicidad que ofrecen tanto las leyes de presupuestos anuales como las RPT.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso del reclamante a la información relativa a la ejecución del presupuesto ya facturas de los proyectos y publicaciones del Grupo de Investigación solicitado. Asimismo habría que omitir previamente al acceso, 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, o de los investigadores asignados al proyecto y la descripción general del objeto puedan constar y sean innecesarias para alcanzar la finalidad de transparencia perseguida.

También permite acceder a información individualizada sobre las retribuciones percibidas por los altos cargos y directivos y demás personal que ocupe puestos de confianza, de libre designación, de especial responsabilidad dentro de la organización o que impliquen altos niveles retributivos o cuando se trate de conceptos retributivos no previstos por la normativa vigente.

En cambio, para el resto de personal, esta información puede facilitarse de forma agregada por grupos o escalas, así como a través de los conceptos retributivos previstos en la RPT o de forma anonimizada.

Barcelona, 31 de agosto de 2018