

Ref. : IAI 43/2018

Reclamación: 300/2018

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública sobre la reclamación de un ciudadano contra una fundación del sector público por la denegación de acceso a la información sobre retribuciones de sus trabajadores y las actividades realizadas con dinero público.

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 contra una fundación del sector público por la denegación de acceso a la información sobre retribuciones de sus trabajadores y las actividades realizadas con dinero público.

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 noviembre de 2017, un ciudadano presenta escrito al Ayuntamiento en el que manifiesta que esta corporación subvenciona cada año una fundación con la cantidad de 5.000.000€, solicitando en relación con esta subvención el desglose por años y la justificación del gasto mediante facturas del destino del dinero público percibido por esta fundación en los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

2. En fecha 17 de enero de 2018, esta persona presenta un segundo escrito en el Ayuntamiento en el que señala que el día 9 de enero de 2018 se le dio vista del expediente de subvención y que, una vez examinado, ha podido comprobar que las únicas cuentas justificativas de la subvención que existen son las correspondientes al ejercicio 2012. El interesado manifiesta que para los años solicitados no hay cuentas sino una "memoria proyecto presupuesto", e insiste nuevamente en que el amparo de la Ley de transparencia le sea entregado el desglose por años y la justificación del gasto mediante facturas del destino del dinero público percibido por la fundación en los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

En concreto, según el mismo escrito, la petición de las cuentas abarca el destino del dinero de la subvención a esta entidad entre los que se incluyen los gastos efectuados en salarios, proyectos, estudios, colaboración con empresas públicas y privadas, cursos, conferencias, congresos, foros, becas, ayudas económicas, premios, donaciones, organización de eventos, compra de material, compra de consumibles, dietas y cualquier otra que estén dentro de sus competencias.

3. En fecha 12 de febrero de 2018, el Ayuntamiento de traslada la solicitud de acceso a la Fundación para que dé respuesta a la persona interesada.

4. En respuesta a esta solicitud, la Fundación resuelve inadmitir la solicitud de acceso a la información al entender que concurre el supuesto previsto en el artículo 29.1.b) de la Ley 19/2014, que prevé la inadmisión a trámite de las solicitudes si para obtener la información que se solicita es necesaria una tarea compleja de elaboración o reelaboración.

5. En fecha 23 de marzo de 2018, la persona interesada dirige un nuevo escrito a la Fundación en el que solicita el acceso a los gastos efectuados en salarios durante el año 2016, y los gastos efectuados en becas, ayudas económicas, premios, donaciones y subvenciones durante el año 2016

6. En fecha 17 de abril de 2018, la Fundación resuelve admitir la solicitud y facilitar la información en los términos que se exponen en la resolución.

En concreto, se informa al interesado de la cuantía global correspondiente a los gastos en sueldos, salarios y asimilados y de la cuantía global de las cargas sociales durante el año 2016.

Asimismo, se informa al interesado:

- ÿ Que no consta el otorgamiento o recepción de becas, ayudas económicas o premios.
- ÿ Que el importe percibido por la Fundación en concepto de subvenciones durante el año 2016 asciende a 15.000.000€ (procedentes de la suma de 5.000.000€ que han destinado cada una de las tres Administraciones Públicas patronas de la Fundación).
- ÿ Que el importe percibido por la Fundación durante el año 2016 en concepto de "donaciones y otros ingresos por actividades" es de 2.150.000€, y que no constan donaciones concedidas por la Fundación a terceros.

7. En fecha 27 de abril de 2018, el interesado presenta nuevamente sendos escritos en los que solicita información sobre:

- El salario individualizado de cada trabajador, dietas, comidas de trabajo, categoría profesional y tipo de contrato correspondiente a los años 2015 y 2016.
- Las actividades desarrolladas con dinero público durante el año 2016, el coste de cada una de ellas y las preceptivas facturas justificativas.

8. En fecha 8 de junio de 2018, la Fundación resuelve la solicitud en los siguientes términos:

Por lo que respecta al acceso al salario individualizado de los trabajadores y resto de información que se pide, se facilita al interesado la información sobre el salario del Director General correspondiente a los años 2015 y 2016, así como la cuantía global percibida en concepto de gastos, dietas y almuerzos de trabajo en cada uno de estos años.

Por el contrario, se considera que el acceso a los salarios individualizados del resto de trabajadores y sus dietas iría en contra de la normativa de protección de datos personales. Se entrega información sobre el gasto global en salarios durante estos dos ejercicios y se remite a la información sobre estructura retributiva y relación de puestos de trabajo disponibles en el portal de transparencia de la entidad.

Por lo que respecta al acceso a la información sobre las actividades desarrolladas con dinero público durante el año 2016 y el coste de cada una de ellas justificado con las preceptivas facturas, se facilita al interesado el informe de cierre del ejercicio 2016 con un detalle concreto de todo el gasto público gastado en cada uno de los programas de la Fundación de ese año, así como el desglose de las principales partidas de gasto de todos los programas y departamentos. En cambio, se opone a la entrega de las facturas amparándose en la imposibilidad de ofrecer la documentación solicitada por ser una tarea de compleja elaboración y reelaboración, supuesto contemplado en el artículo 29.1.b) de la LTC.

9. En fecha 4 de julio de 2018, el interesado presenta un nuevo escrito en el que manifiesta su disconformidad con la respuesta dada por la entidad, pone de relieve que la información publicada en el portal de transparencia se limita a poner unas franjas salariales que en algunos casos varían en más del 50%, e insiste en que lo que se pide son los salarios y dietas efectivamente percibidas por cada trabajador y no un hipotético salario.

10. En la misma fecha, 4 de julio de 2018, el interesado presenta dos nuevos escritos en los que solicita la siguiente información:

- Salario percibido por el Director General en los años 2013 y 2014, así como la justificación mediante las correspondientes facturas de los gastos y dietas en almuerzos y otros gastos del Director General correspondientes a los años 2015 y 2016.
- Desglose y justificación con las preceptivas facturas de la partida Servicios Profesionales Independientes de la cuenta de resultados a 31 de diciembre de 2016, que asciende a 11.355.789 €. En caso de que se considere que la petición sobrepasa los recursos humanos de la entidad, el interesado pide que le sean entregadas las 50 primeras facturas del año 2016.

11. En fecha 1 de agosto de 2018, la Fundación resuelve las solicitudes anteriores y facilita al interesado la información sobre el salario del Director General correspondiente a los años 2013 y 2014, 2015 y 2016. Se facilita también un documento en formato excel con el desglose de los gastos en dietas y almuerzos con el máximo detalle de la información disponible, según la entidad.

Asimismo, se informa sobre la cuantía de la masa salarial, el número de trabajadores, distinguiendo entre el número de contratos fijos y temporales, así como las respectivas categorías, referidas a los ejercicios 2015 y 2016.

La Fundación se opone a la entrega de todas las facturas de los servicios que integran la partida de Servicios Profesionales Independientes al amparo del artículo 29.1.b) de la LTC, y facilita la entrega de un desglose de esta partida junto con 50 facturas de algunos de los servicios que la integran.

12. En fecha 17 de agosto de 2018, el solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra la desestimación en parte de la información solicitada.

En concreto, según el formulario de reclamación y el escrito que le acompaña el interesado reclama la siguiente información que no le ha sido facilitada:

- la relación de salarios, categoría profesional y tipos de contrato de los trabajadores de la entidad.
- la información sobre los gastos en dietas, comidas de trabajos y otros gastos del Director General (en que consisten los gastos y su totalidad).
- el resto de facturas de la partida de "servicios profesionales independientes" correspondientes al año 2016.

14. Consta en el expediente informe de la Fundación en relación a la presente reclamación así como una copia del expediente de las solicitudes de acceso que la preceden.

15. En fecha 25 de septiembre de 2018, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita 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.

Señalar que aunque el nuevo RGPD es plenamente aplicable desde el día 25 de mayo de 2018 (artículo 99), las solicitudes de acceso deben ser analizadas teniendo en cuenta la normativa vigente en la fecha de presentación de la solicitud lícita.

Esto hace que la normativa de protección de datos aplicable para resolver la solicitud de acceso presentada en fecha 27 de abril de 2018 sea la LOPD y su reglamento de despliegue (RLOPD), normativa vigente en ese momento, y en cambio para resolver las solicitudes de acceso presentadas en fecha 4 de julio de 2018, la normativa aplicable sea el nuevo RGPD.

Sin embargo, señalar que las conclusiones de este informe no variarían en caso de que sea una u otra 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

El artículo 18 de la Ley 19/2014 (en adelante 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 artículo 2.b) 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 estatal 19/2013 en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

El artículo 3.1.b) LTC dispone que esta ley es aplicable, entre otros, "b) A los organismos y entes públicos, las sociedades con participación mayoritaria o vinculadas, **las fundaciones del sector público**, (...)"

La Fundación es una entidad constituida (...) con un fondo inicial de 60.000,00€ aportado por partes iguales por las entidades fundacionales (información obtenida de las memorias anuales de los diversos ejercicios publicadas en la web de la Fundación). La entidad se rige por sus estatutos, por la Ley 4/2008, de 24 de abril del libro tercero del Código Civil de Cataluña relativo a las personas jurídicas, por la Ley 21/2014, de 29 de diciembre del protectorado y de las fundaciones y de verificación de la actividad de las asociaciones declaradas de utilidad pública y demás normativa que le sea de aplicación.

Las resoluciones del director general de la Fundación sobre las solicitudes de acceso que constan en el expediente, califican a la entidad como una fundación del sector público, incluida dentro de las entidades enumeradas en el artículo 3.1.b) del LTC. Siendo así, y exclusivamente a efectos de la aplicación de la Ley de transparencia, esta fundación tiene la calificación de administración pública (art. 2.f) de la LTC.

Como sujeto obligado por la legislación de transparencia queda, por tanto, sometido al cumplimiento de las obligaciones que se establecen, lo que incluye tanto las obligaciones de publicidad activa previstas en los artículos 8 a 15 de la LTC, como las que puedan derivarse del ejercicio del derecho de acceso previsto en el artículo 18 de la LTC.

Así, la información relacionada con las retribuciones del personal y la actividad que realiza esta entidad es información pública a los efectos del artículo 2.b) LTC y, por tanto, queda sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y s. de la Ley 19/2014, 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 cuanto a la información contenida en datos de carácter personal, se valorará 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 LTC.

IV

Visto el contenido de las diversas solicitudes de acceso a la información que preceden a la reclamación, y dado que parte de esta información ya ha sido facilitada por la entidad reclamada este informe se centrará en analizar la afectación que puede tener sobre derecho a la protección de datos el acceso a la información que ha sido denegada y que ahora se reclama.

En concreto, según el formulario de reclamación y el escrito que le acompaña el reclamante pide que se le facilite la información que se enumera a continuación y que el interesado considera que no se le ha facilitado:

- Relación de salarios, categoría profesional y tipos de contratos de los trabajadores de la Fundación durante los años 2015 y 2016, solicitada mediante escrito de 7 de abril de 2018.
- El desglose de los gastos en dietas, comidas de trabajo y otros gastos percibidos por el Director General durante los años 2015 y 2016, y su justificación mediante las correspondientes facturas, solicitada mediante escrito de 4 de julio de 2018.
- Facturas justificativas de la partida de gasto Servicios Profesionales Independientes correspondientes al año 2016, solicitada mediante escrito de 4 de julio de 2018.

V

Por lo que respecta al acceso a relación de salarios, categoría profesional y tipo de contrato de los trabajadores de la Fundación.

Con carácter general y desde la perspectiva del derecho a la protección de datos personales de las personas afectadas, debe señalarse que la información sobre la retribución de un puesto de trabajo facilita información sobre el perfil económico y laboral que puede afectar a la persona que lo ocupa, tanto en el ámbito profesional como en el ámbito social y económico, y esto sea de forma directa, facilitando la identificación de la persona que ocupa el lugar concreto, o sea de forma indirecta, cuando se trate de lugares que puedan relacionarse, por otras vías, sin esfuerzos desproporcionados, con las personas que los ocupan.

En cualquier caso, la naturaleza de la información a la que se tendría acceso, es, a priori, de tipo económico u ocupacional, vinculada a la actividad laboral. Al no tratarse, por tanto, de datos especialmente protegidos (artículo 7 LOPD) o de datos que afecten a la esfera íntima personal o familiar, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley 19/2014:

“2. Si se trata de otra información que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23 (datos personales especialmente protegidos), 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. (...).”

La propia Ley 19/2014 impone a los sujetos obligados determinados deberes de publicidad activa en relación con la publicación de las retribuciones de determinados puestos de trabajo.

En concreto, el artículo 11.1.b) de la LTC establece que deben hacerse públicas “las retribuciones, indemnizaciones y dietas, las actividades y los *bienes* de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración pública y del personal directivo de los entes públicos, sociedades, **fundaciones** y consorcios, y las indemnizaciones que deben percibir al dejar de desempeñar el cargo.”

Por lo que respecta al resto de trabajadores, el artículo 11.1.e) de la LTC obliga sólo a publicar “información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos”.

Teniendo en cuenta estas previsiones, y para el caso que nos ocupa, la Fundación debería publicar de forma individualizada la información sobre todas las retribuciones percibidas (importe íntegro por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta) de aquellas personas que tengan la consideración de personal directivo, mientras que con respecto al resto de personal, es suficiente que esta información se facilite de forma generalizada y agrupada en funciones de los niveles y cuerpos.

No hay previsión específica en la legislación de transparencia de lo que debe entenderse por “personal directivo”. Sin embargo, de acuerdo con los estatutos de la entidad vigentes (...) y los artículos 332-1 y 332-2 de

la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro tercero del Código Civil de Cataluña relativo a las personas jurídicas, y con la información sobre la estructura organizativa publicada en el portal de transparencia de la entidad, dentro de los cargos directivos parece que se incluirían a efectos del artículo 11.1.b) de la LTC: los miembros del patronato (órgano superior de gobierno y representación de la Fundación a quien corresponde cumplir con los fines fundacionales y administrar con diligencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Fundación, manteniendo el rendimiento y utilidad de los mismos); los miembros de la Comisión Ejecutiva (órgano delegado del Patronato al que corresponde, según la información disponible en la web de la entidad, supervisar y controlar la actividad de la Fundación); los miembros de la Comisión Delegada (órgano delegado del Patronato al que corresponde, realizar el seguimiento específico del proyecto (...) o también proyecto (...), y el director general, encargado de la gestión ordinaria o administrativa de las actividades de la Fundación.

Apuntar que aunque el cargo de patrón sea rigurosamente gratuito, éstos tienen el derecho "...a ser reembolsados de los gastos de desplazamiento debidamente justificados en que hayan incurrido por asistir a las reuniones y de aquellos otros gastos ocasionados como consecuencia de desarrollar una misión confiada en nombre e interés de la Fundación" (Artículo 13 de los estatutos de la Fundación), y por tanto, las dietas o indemnizaciones por gastos percibidos por estas personas en ejercicio del cargo deberían ser publicadas en el portal de transparencia.

Más allá de la información retributiva individualizada de los cargos directivos que debe ser publicada en el portal de transparencia, esta Autoridad ha mantenido la posibilidad de acceder a la información retributiva individualizada de otros empleados por la vía del ejercicio del derecho de acceso (se pueden consultar los informes IAI 9/2016, IAI 19/2016, IAI 12/2017, IAI 36/2017, IAI 4/2018 entre otros, disponibles en la web de la APDCAT www.apdcat.cat).

En este sentido, se considera que el criterio que la Ley de transparencia utiliza para los altos cargos o los cargos directivos se puede hacer 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, debe tenerse en cuenta que se trata de lugares que por su singularidad y/o por el alto nivel retributivo que suelen llevar asociado, el conocimiento de sus retribuciones puede resultar relevante para el control de la utilización de los recursos públicos.

Esta evaluación y control de la utilización de los recursos públicos se enmarca dentro de la finalidad de la Ley de transparencia consistente en "establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento del 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).

Teniendo en cuenta el criterio apuntado y según la información disponible en la web de la entidad, éste sería el caso, por ejemplo, de los directores y responsables de los respectivos departamentos (...). También sería el caso de los miembros que forman parte del Comité de Dirección Corporativo, que aparece definido en el apartado "ÓRGANOS DE GESTIÓN" como el órgano de coordinación estratégica de la Fundación que apoya al Director General en la definición del plan estratégico.

En estos casos, y tal y como ya se ha sostenido en informes anteriores, la intensidad del deber de transparencia es superior cuando de lo que se trata es de conocer las retribuciones del personal que ocupa puestos de confianza o de especial responsabilidad dentro del organización, esté vinculado con la entidad por un contrato de alta dirección o de otro tipo, que comporte altos niveles retributivos que puedan ser relevantes para el control en la utilización de los recursos públicos. Se trata en definitiva de cargos que tienen un alto nivel de responsabilidad en la gestión de los recursos públicos, en el proceso de toma de decisiones y en definitiva en la gestión de la fundación.

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 diferentes tipos de puesto de trabajo, por lo que entendemos que no resultaría justificado facilitar información personal individualizada sobre las retribuciones, dietas o indemnizaciones percibidas por el resto de trabajadores de la plantilla. En concreto, éste sería el caso, por ejemplo, de las categorías profesionales correspondientes a los gestores, técnicos y personales de apoyo, que aparecen en el documento "Estructura Retributiva (...)" publicado en la web de la entidad.

La Fundación argumenta la denegación de acceso a la relación individualizada de salarios en que puede ofrecer información sobre la persona que ocupa un puesto de trabajo determinado. El reclamante manifiesta su disconformidad en el escrito que acompaña a la reclamación aduciendo a que no tiene ningún interés en conocer los nombres de las personas trabajadoras, y apunta a que vistas la cantidad de trabajadores y las categorías de los contratos (fijos, temporales, a tiempo parcial, becarios), y la ausencia de nombres tanto en el portal de transparencia como en otros sitios resultaría imposible conocer los nombres. En este sentido pone de relieve que el personal de la Fundación para 2015 era de 33 trabajadores y para 2016 era de 47 trabajadores, por lo que insiste en la imposibilidad de saber quién es quién.

El acceso a la información pública previa disociación de los datos personales que se contienen (anonimización) de forma que no sea posible identificar a las personas afectadas ni directa ni indirecta (artículo 5.1.e) RLOPD) es la primera opción a tener en cuenta ante una solicitud de acceso, siempre que los datos personales no sean relevantes para satisfacer el interés público o privado que motive el acceso a la información de que se trate.

Esta opción está prevista expresamente en el artículo 15.4 de la Ley 19/2013 al establecer que "No será de aplicación lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de forma que se impida la identificación de las personas afectadas."

Ahora bien, es necesario recalcar que para que la anonimización pueda ser considerada suficiente, en los términos de la legislación de protección de datos, es necesario garantizar que la información que se facilite no pueda relacionarse con una persona física identificada o identificable.

Así, la anonimización requeriría la eliminación de toda la información que pueda permitir la identificación de la persona o personas afectadas, teniendo en cuenta no sólo la información que conste en el documento que se facilite sino los datos que pueden obtenerse por otros vías,

valorando si existe o no un riesgo real de reidentificar a las personas afectadas sin hacer esfuerzos desproporcionados.

Ésta es una consecuencia de la aplicación del principio de minimización de los datos a respetar en cualquier tratamiento de datos personales. De acuerdo con el artículo 4.1. 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.” El nuevo RGPD recoge este principio de minimización en el artículo 5.1.c), al establecer que los datos a tratar deben ser adecuados, pertinentes y limitados en relación con la finalidad para las que son tratados.

Ciertamente el reclamante se limita a solicitar la información individualizada del salario, las dietas, categoría profesional y tipo de contrato de los trabajadores, sin pedir que se les identifique directamente con el nombre y apellidos, especificando sin embargo que le interesan las cantidades percibidas y no las que hipotéticamente puedan percibir. Esta información no está relacionada con un puesto de trabajo concreto, sino con la persona que lo ocupa.

En este caso, debe tenerse en cuenta que en materia de estructura organizativa, el artículo 9.1.b) de la LTC, de aplicación también a las fundaciones del sector público, obliga a publicar “..la identificación de los responsables de los diversos órganos y su perfil y trayectoria profesional”. En el caso de entidades como las fundaciones, seguramente no resulta adecuado referirse a órganos en el sentido de que se utiliza esta palabra cuando se refiere a los órganos de las administraciones públicas. Pero una interpretación que tenga en cuenta la finalidad de la Ley fácilmente lleva a concluir que existiría la obligación de hacer pública en el portal la identidad de aquellas personas que ocupen puestos que puedan calificarse de especial responsabilidad dentro de la organización, teniendo en cuenta al efecto no sólo las personas que formen parte de los órganos de dirección sino también otros como directores de área o análogos, con capacidad decisoria sobre la actividad de la fundación o sobre los trabajadores de la entidad.

Por otro lado, este mismo precepto obliga a publicar "e) Las convocatorias y los resultados de los procesos selectivo de provisión y promoción profesional". Es decir, que en el momento que se lleva a cabo el proceso de selección para poder ocupar un determinado puesto de trabajo es necesario dar publicidad a la persona que lo ha obtenido. Esto permitiría identificar a la persona y relacionarla con un puesto de trabajo concreto.

Así, y sin ir más lejos, las mismas previsiones de la Ley de transparencia podrían hacer posible relacionar de forma indirecta la información que pide el interesado (retribuciones y dietas percibidas por cada uno de los trabajadores, categoría profesional y tipos de contrato, con la identidad de las personas que las perciben.

Por tanto, el derecho a la protección de datos no impediría entregar a la persona reclamante de manera individualizada información sobre las retribuciones percibidas, por todos los conceptos, incluidas dietas e indemnizaciones percibidas por el director general y por aquellos otros trabajadores/as que ocupan puestos de confianza o de especial responsabilidad en la gestión de los recursos públicos y participan en la toma de decisiones. En cambio, respecto al resto de personal, la información deberá darse de forma agregada, agrupada en grupos o categorías profesionales.

VI

Por lo que respecta al acceso a los gastos en dietas, comidas de trabajo y otros gastos del Director General correspondiente a los ejercicios 2015 y 2016, y la justificación de estos gastos.

La persona reclamante cuenta ya con la información sobre las cuantías globales percibidas por el Director General en concepto de salario y concepto de dietas durante los años 2013 a 2016.

La entidad habría facilitado también en formato Excel un desglose de los importes que constan como gastos del Director General sin estar clasificados por concepto (viaje, restaurante, etc).

El interesado se muestra disconforme con la información entregada e insiste en conocer en qué consisten los gastos abonados (dietas, compensaciones por kilometraje, comidas) y su totalidad, y las facturas justificativas de estos gastos.

El grado de afectación sobre el derecho a la protección de datos personales del afectado (el director general) que pueda suponer el acceso a la causa o motivos que justifican el cobro de dietas o indemnizaciones depende del grado de detalle en que estos gastos aparezcan especificados.

La naturaleza de la información a la que se tendría acceso, de constatar su existencia, es, a priori, de tipo económico u ocupacional, vinculada a la actividad laboral, y por tanto, es necesario realizar una ponderación previa entre el interés público en la obtención de la información y el derecho a la privacidad del director general, tal y como prevé el artículo 24.2 de la LTC.

La persona reclamante no expone los motivos por los que pretende acceder al detalle de los conceptos en base a los que el Director General habría percibido las dietas o indemnizaciones, pero sí pone de manifiesto el interés en conocer cuál es el destino que la Fundación da al dinero que percibe vía subvenciones por parte del Ayuntamiento.

Teniendo en cuenta que la Ley de transparencia ya prevé que se hagan públicas las retribuciones íntegras percibidas por los cargos directivos, por todos los conceptos, no debe existir ningún inconveniente en facilitar al interesado información sobre las cuantías percibidas distinguiendo entre lo que son dietas por comidas, indemnizaciones o compensaciones por kilometraje o cualquier otro tipo de gasto realizado por el director general. Efectivamente este desglose puede ser relevante para evaluar la gestión y utilización de los recursos públicos, a efectos de exigir la rendición de cuentas a las Administraciones Públicas patronas de la Fundación.

El director general ejerce el cargo en una fundación del sector público, y las cantidades que pueda percibir por cualquier concepto, sean de naturaleza retributiva (sueldo o asistencias por dedicación), sean de naturaleza indemnizatoria o compensatoria (gastos por alojamiento, viajes, comidas, kilometraje, etc.) o sean por otros conceptos, repercuten directamente en la gestión de los recursos públicos.

Por otra parte, sus expectativas de privacidad deberían ser las mismas que las que puede tener cualquier cargo público de la administración, y en este sentido debería prever que las cuantías que pueda percibir por cualquier concepto retributivo puedan ser sometidas al escrutinio de la ciudadanía.

Ahora bien, el reclamante pide las facturas justificativas de las cantidades abonadas para atender a los gastos del director general.

Estas facturas podrían constituir la documentación justificativa de la realización de gastos con cargo a las subvenciones concedidas por las diferentes administraciones, patronas de la Fundación, para la realización de sus actividades. Esto se produciría si en las actuaciones subvencionadas se incluyen los eventuales gastos en dietas y otras indemnizaciones o compensaciones que pueda percibir el director general en ejercicio de las funciones necesarias para la realización del proyecto o actividad subvencionada.

Los artículos 6 y 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, determinan el contenido de las facturas. De acuerdo con estos preceptos, a todos los efectos, es previsible que éstos 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 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 diferente 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.

Recuerda que en materia de contratación administrativa, el artículo 13.1.d) de la LTC obliga a la Administración (recordar que la Fundación tiene la calificación de administración pública a efectos de esta Ley, artículos 3.1.b) y 2.1 .f) LTC), a publicar los contratos suscritos con indicación, entre otros, del objeto, el importe y la identidad del adjudicatario. Esta obligación abarca todos los contratos, incluidos los menores, y con independencia de que el adjudicatario sea persona jurídica o física. Por tanto, el acceso a la identidad del profesional contratado en caso de que sea persona física (las personas jurídicas quedan fuera del ámbito de aplicación de la normativa de protección de datos), no debería suponer ningún inconveniente desde el punto de vista del derecho a la protección de datos de personal.

Más allá de ello, en las facturas debe constar la identificación del tipo de bienes o servicios prestados. Cabe destacar que si se trata de la factura de una comida en restaurante, además de constar el nombre del restaurante puede constar detallar el menú. Si se trata de la compra de un billete de avión puede que conste el detalle del vuelo (origen, destino, fechas y horas). En este sentido, no puede descartarse que haya casos en que la información que contengan estas facturas por gastos de locomoción, restaurantes, alojamiento u otros de representación pueda afectar de forma intensa a la privacidad de su titular, contener datos especialmente protegidos (artículo 9 del RGPD), afectar a su intimidad personal y familiar, o incluso comprometer su seguridad personal.

Así, a título de ejemplo, el hecho de disponer de información sobre determinados gastos que una persona ha realizado, sea por la compra de billetes de avión, tren, sea por estancias en hoteles o bien comidas en restaurantes, permite conocer no sólo el coste del gasto, sino también el detalle de dónde se ha viajado y en qué fecha, dónde y qué se ha comido, y dónde se ha alojado. Esta información aisladamente considerada ya puede ofrecer en sí misma información, por ejemplo, sobre determinad

aspectos que forman parte de la intimidad o sobre el seguimiento de una determinada dieta vinculada a un problema de salud o incluso a convicciones religiosas. Pero además, información que aisladamente puede tener una trascendencia relativa, puede acabar describiendo un patrón de conducta, en caso de que permita conocer un hábito, por ejemplo, cuando la persona en cuestión sea habitual de un determinado establecimiento, de un determinado medio de transporte, etc., que podría afectar de forma altamente intrusiva a su derecho a la protección de datos personales, afectar a datos especialmente protegidos o, incluso, a su intimidad personal y familiar, pudiendo llegar, en algún caso incluso, a afectar a la misma su seguridad personal.

El artículo 21 de la LTC prevé expresamente que el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento o la divulgación de la información comporta un perjuicio por, entre otros aspectos, la intimidad del afectado (apartado 1.f)).

El artículo 23 de la LTC prevé expresamente que "las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública en el infractor, salvo que 'afectado consiente expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.'

El artículo 24. 2 d) de la LTC también establece, como un elemento a tener en cuenta en la ponderación de derechos, el hecho de que el acceso pueda afectar a la seguridad de las personas.

De concurrir alguno de los supuestos antes expuestos, no puede descartarse que, según el tipo de información y los efectos que su divulgación pudieran tener sobre la persona afectada, deba denegarse o limitarse su acceso.

El detalle de información personal que puede contener las facturas justificativas de este tipo de gastos, hace que la posibilidad de acceder a ella deba valorarse con mucha más cautela de la que en principio debería hacerse respecto de otras facturas justificativas de servicios prestados. Es obvio que el grado de afectación sobre la privacidad del afectado puede ser en estos casos mucho mayor.

El reclamante muestra su disconformidad por la falta de información en relación a los conceptos que justificarían las cantidades percibidas por el director general por dietas y otros gastos. De hecho, en el formulario de reclamación y en relación con este tema aduce que falta que se especifique en qué consisten estos gastos y dietas percibidas y su totalidad.

El principio de minimización (artículo 5.1.c) del RGPD) exige que los datos a tratar sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para la finalidad para la que deben ser tratados. Así, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos, se considera que debería facilitarse el acceso a aquella información personal que resulte imprescindible para alcanzar este objetivo de control del gasto público.

En este sentido, y tal y como se ha apuntado, puede ser relevante a efectos de evaluar la gestión de los recursos públicos conocer el origen o causa que motiva el gasto, por lo que el reclamante debería poder acceder de forma desglosada a los gastos en comidas, en kilometraje, por viajes (incluyendo por ejemplo el destino o motivo del viaje), en hoteles o cualquier otra que

haya podido generarse, referido a todo el año, al trimestre o incluso desglosado por meses. Con estos datos, el reclamante podría formarse una opinión crítica sobre las causas que motivan el abono de las dietas o compensaciones abonadas al director general.

Más allá de esto, las facturas pueden incorporar, como se ha apuntado, información adicional detallada (nombre del restaurante, detalle de lo comido o bebido, origen, destino, fecha y hora del vuelo o tren contratado, etc.). Al margen de que este tipo de información pueda afectar en determinados casos a datos especialmente protegidos, a la intimidad de la persona afectada o su seguridad -circunstancias que justificarían por sí mismas la limitación de acceso-, hay que subrayar que el conjunto de información que puede llegar a obtenerse a través de las facturas generadas durante dos años consecutivos (2015 y 2016) por dietas o indemnizaciones compensatorias de gastos realizados por una persona podría revelar patrones o hábitos de conducta que permitirían obtener un perfil de esa persona.

Teniendo en cuenta estos elementos y dada la finalidad de control de la gestión de los recursos públicos que persigue el acceso, no parece estar justificada la divulgación sobre el detalle de información personal que puedan contener las facturas, por lo que se considera que es necesario limitar el acceso a estos documentos.

De todo lo expuesto se concluye que el derecho a la protección de datos no impediría facilitar al reclamante el desglose de los gastos en dietas e indemnizaciones por conceptos referidos al año, trimestre o mes. La obtención de esta información permitiría alcanzar la finalidad de transparencia perseguida, sin que deba sacrificarse más allá de lo necesario la privacidad de la persona afectada, lo que podría producirse si se entregaran las facturas.

VII

En cuanto al acceso a las facturas justificativas de los gastos de la partida Servicios Profesionales Independientes correspondientes al año 2016.

El derecho a la protección de datos se extiende a las personas físicas o a los colectivos de personas físicas, identificadas o identificables sobre las que se pretende obtener datos de carácter personal, y no a la información relativa a personas jurídicas. 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.

El artículo 3.1 e) 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), considera a los efectos de esta Ley que forman parte del sector público las fundaciones públicas. Y dispone que a los efectos de esta Ley, se entiende por fundaciones públicas las que reúnan alguno de los siguientes requisitos:

“1º Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o bien reciban la citada aportación con posterioridad a su constitución.

2º Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público con carácter permanente.

3º Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público.”

Teniendo en cuenta la consideración de fundación del sector público de la entidad reclamada, ésta queda sujeta a la normativa de contratos del sector público.

De acuerdo con la disposición adicional 32a de la 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 del mismo para evitar la aplicación de las mismas 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.

De acuerdo con el contenido establecido en los 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 enumerados en estos preceptos: el 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 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 distinta 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 el LTC y art. 7 el LOPD), es necesario aplicar lo dispuesto en el artículo 24.2 LTC y hacer una ponderación entre los distintos derechos e intereses en juego.

Recuerda que en materia de contratación, el artículo 13.1.d) de la LTC obliga a la Administración (recordar que la Fundación tiene la calificación de administración pública a efectos de esta Ley, artículos 3.1.b) y 2.1.f) LTC), 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, y también los acuerdos e informes técnicos del proceso de contratación. Esta información debe estar actualizada y hacer *referencia*, como mínimo, en 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.

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 realizado y podría ser relevante a efectos de poder detectar posibles irregularidades dentro de la tramitación de los expedientes de contratación a los que está sometida la Fundación.

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 no puede descartarse que esta información referida en principio a la empresa, no acabe afectando al empresario ya su privacidad.

El acceso a las facturas que expiden los profesionales en la contratación con las entidades del sector público podría ser relevante para verificar la adecuada aplicación de los recursos públicos a la finalidad y objeto del contrato adjudicado al profesional.

En este caso, las facturas podrían constituir además documentación acreditativa de la justificación de las subvenciones percibidas por las Administraciones Públicas (patronas de la Fundación) que han aportado fondos a la Fundación para la consecución de los objetivos o actuaciones fijadas.

En materia de subvenciones, el artículo 15.1.e) LTC establece la obligación de publicar, en el sitio web de la Administración otorgante de la subvención "la justificación o rendición de cuentas por parte de los beneficiarios de la subvención o ayuda otorgadas". Esta previsión no debe entenderse como una habilitación general para publicar todos y cada uno de los documentos aportados por los beneficiarios de una determinada subvención o ayuda pública. Podría resultar suficiente publicar el informe de fiscalización resultante del control interno o revisión de la documentación justificativa aportada por las entidades

beneficiarias de la subvención que se lleva a cabo por la administración concedente con el fin de proceder al pago de dicha subvención o, en su caso, a la revocación de la misma.

Sin embargo, más allá de la información justificativa que debe ser publicada en el portal de transparencia el acceso a las facturas permitiría comprobar si existe documentación acreditativa de los gastos realizados con cargo a las subvenciones concedidas y si los servicios contratados se ajustan a las finalidades de la subvención, información que serviría para evaluar, no sólo las actuaciones de la Fundación, sino la de las propias Administraciones que otorgan las subvenciones.

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 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, en aplicación del principio de minimización (artículo 5.1.c) RGPD) y 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 el número de cuenta corriente de las personas afectadas).

Recordar en este sentido, que el artículo 25 de la LTC, prevé expresamente la opción de facilitar el acceso parcial a la documentación solicitada cuando sea de aplicación 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 podrá 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.”

VIII

Finalmente, es necesario remarcar 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 de la Fundación, durante la tramitación de la solicitud de acceso, bien por la GAIP durante el procedimiento de reclamación, de forma que pueda conocerse 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 utilizados para ponerse en el mismo. en contacto.

Asimismo, recordar que de acuerdo con el artículo 35.2 de la 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

El derecho a la protección de datos no impide entregar a la persona reclamante de forma individualizada información sobre las retribuciones percibidas, por todos los conceptos, incluidas dietas e indemnizaciones percibidas por el director general y por aquellos otros trabajadores que ocupan puestos de confianza o de especial responsabilidad en la gestión de los recursos públicos y participan en la toma de decisiones. En cambio, respecto al resto de personal, la información deberá darse de forma agregada, agrupada en grupos o categorías profesionales.

Tampoco impediría el acceso a la información sobre el desglose por conceptos de las dietas o indemnizaciones percibidas por el Director General y la cuantía global de cada una de ellas, referida al año, trimestre o mes. En cambio, debería limitarse el acceso a las facturas justificativas de estos gastos dado que la divulgación de información personal que pueden contener supondría una injerencia en la privacidad de la persona afectada no justificada para la finalidad de control de gasto público perseguido.

El derecho a la protección de datos de carácter personal no impide el acceso a las facturas justificativas de los gastos de la partida “servicios profesionales independientes” solicitados por la persona reclamante, sin perjuicio de que con carácter previo al acceso a cualquiera factura habría que omitir aquellos datos identificativos como el NIF, el teléfono, el domicilio, el correo electrónico o el núm. de 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, 17 de octubre de 2018