

Auditoria 1/2018, sobre els portals de la transparència

Informe de conclusions sobre l'auditoria per verificar el compliment de la legislació sobre protecció de dades personals, en la publicitat activa als portals de la transparència de les entitats en l'àmbit d'actuació de l'APDCAT

Índex

Presentació.....	3
1. Objecte de l'auditoria.....	4
2. Metodologia de l'auditoria	5
3. Deficiències detectades	6
3.1. Consideracions prèvies	6
3.2. Principi de licitud del tractament.....	6
3.2.1. Deficiències en el principi de licitud.....	8
3.3. Principi de minimització de les dades	11
3.3.1. Deficiències en el principi de minimització	12
3.4. Principi de limitació del termini de conservació de les dades.....	14
3.4.1. Deficiències en el principi de limitació del termini de conservació	14
3.5. Principi d'informació i transparència en el tractament de les dades	16
3.5.1. Deficiències en el principi d'informació i transparència en el tractament.....	16
4. Pautes.....	17
4.1. Pautes generals.....	17
4.2. Pautes específiques per a cada tipus d'informació.....	22
4.2.1. Transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa	22
4.2.2. Transparència en les decisions i actuacions de rellevància jurídica	29
4.2.3. Transparència en la gestió econòmica, comptable i pressupostària	31
4.2.4. Transparència en la contractació pública	34
4.2.5. Transparència en els convenis de col·laboració	36
4.2.6. Transparència en l'activitat subvencional.....	37
Annex 1: llistat d'entitats.....	40

Presentació

El 25 de maig de 2018 va marcar l'inici de l'aplicació plena i directa del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals (RGPD). Aquesta norma va néixer amb la voluntat declarada de reforçar el dret fonamental que té qualsevol persona física a la protecció de les dades personals.

L'RGPD encomana a les autoritats de control la funció principal de supervisar-ne i controlar-ne l'aplicació; i, a continuació, enumera un seguit de funcions més concretes, entre les quals hi ha la de promoure la sensibilització dels responsables i els encarregats del tractament sobre les obligacions que els corresponen en virtut d'aquest Reglament i la de dur a terme investigacions sobre la seva aplicació.

En el marc dels poders d'investigació atribuïts a les autoritats de control, l'RGPD es refereix expressament a la possibilitat d'efectuar investigacions en forma d'auditories de protecció de dades (art. 58.1.b).

En consonància amb aquestes previsions, la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, encomana a aquesta institució un seguit de competències i funcions per garantir el dret a la protecció de dades personals. D'entre les funcions de control que s'atribueixen a l'Autoritat en destaca la referent als plans d'auditoria, que es defineixen com un sistema de control preventiu per verificar el compliment de la normativa de protecció de dades personals, així com recomanar o requerir que s'adoptin les mesures correctores adequades (art. 20 Llei 32/2010).

El pla d'auditoria al qual es refereix l'informe que es presenta ha estat el primer que s'ha endegat i desenvolupat ja amb l'aplicació plena de l'RGPD, i s'ha executat principalment durant el tercer trimestre de l'any 2018. Amb la publicació d'aquest document es dona compliment al que preveu l'article 20.4 de la Llei 32/2010, que estableix que les conclusions dels plans d'auditoria s'han de difondre públicament.

Aquest informe pretén, doncs, mostrar al públic en general, d'una manera clara i útil, de quina manera s'ha desplegat aquesta primera auditoria desenvolupada en el marc de l'RGPD, i quins n'han estat els resultats. Confio que el seu contingut, i especialment la part de pautes i recomanacions, sigui útil per a totes les persones i entitats amb responsabilitats en la gestió dels portals de la transparència i en matèria de protecció de dades personals.

M. Àngels Barbarà Fondevila
Directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades
Barcelona, 15 de maig de 2019

1. Objecte de l'auditoria

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), obliga les entitats del sector públic a disposar d'un portal de la transparència a internet, accessible a qualsevol persona sense restriccions.

D'acord amb l'LTC, la informació que cal publicar sobre diversos àmbits (organitzatiu, jurídic, econòmic, contractació, subvencions, etc.) va, generalment, més enllà de la que enumera la llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), que a l'article 5.2 habilita expressament que la normativa autonòmica estableixi un règim més ampli de publicitat activa. Ara bé, l'article 7 de l'LTC marca uns límits a les obligacions de transparència, especialment en relació amb la protecció de dades de caràcter personal; una previsió equivalent a la que conté l'article 5.3 de l'LT.

Des que s'han posat en funcionament els portals de la transparència, l'Autoritat ha rebut diverses queixes relatives a la divulgació de dades personals. En molts d'aquests casos, després de ponderar els deures de transparència i el dret a la protecció de dades, s'ha considerat que no era procedent publicar-les o que eren excessives i ha calgut requerir que es despubliquessin. D'altra banda, també han estat moltes les entitats que s'han adreçat a l'APDCAT per consultar sobre diverses qüestions vinculades a la publicació de dades personals en els portals de la transparència.

Aquests precedents ha portat l'APDCAT a dedicar la primera actuació preventiva de la nova etapa, iniciada arran de l'aplicació de l'RGPD, a verificar si les entitats del sector públic català compleixen la normativa de protecció de dades personals, a l'hora de gestionar els seus portals de la transparència. L'objectiu és ajudar-les a complir amb els principis del Reglament, tenint en compte també, si escau, les previsions de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

L'auditoria no ha abastat tots els portals de la transparència de les entitats compreses en l'àmbit d'actuació de l'APDCAT, sinó que se n'ha seleccionat una mostra de cent set. Aquesta selecció s'ha fet d'acord amb uns criteris objectius, que es fan públics a l'annex 1 d'aquest informe, juntament amb la relació de les entitats que conformen la mostra.

Pel que fa a l'objecte de l'auditoria, cal assenyalar que se n'ha exclòs la publicació de les actes dels plens de les entitats locals, ja que aquesta obligació no la imposa l'LTC sinó la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic català. Generalment, aquestes actes no es publiquen als portals de la transparència, sinó a d'altres espais de les seues electròniques o llocs web institucionals. Tot i això, les consideracions i recomanacions que es fan per als portals esmentats es poden fer extensives a la resta de documents amb dades personals que les entitats del sector públic publiquen a internet, incloses les actes dels plens de les entitats locals.

Un cop conegut l'estat de la situació, el propòsit d'aquesta auditoria és donar suport a les entitats mitjançant les recomanacions i pautes d'actuació incloses en aquest informe, que han estat elaborades a partir dels pronunciaments previs d'aquesta Autoritat en dictàmens i resolucions.

2. Metodologia de l'auditoria

L'auditoria és eminentment una tasca sistemàtica de verificació d'una situació concreta en el temps i la seva adequació a un model de referència. En aquest cas, el model de referència ha estat el compliment dels principis de l'RGPD en relació amb la publicitat activa imposada per l'LTC.

L'auditoria s'ha desenvolupat sense contacte directe amb persones representants de les entitats auditades. L'equip auditor ha obtingut la informació i les evidències a partir del **Portal de la Transparència** gestionat per la Generalitat. Des d'aquest portal, s'ha pogut accedir al portal de la transparència de cada entitat auditada.

El procés d'execució de l'auditoria ha estat el següent:

1. En la fase preparatòria, es van definir els termes de l'auditoria en un document que es va presentar a la reunió del Consell Assessor de la Protecció de Dades del 26 de juny de 2018.
2. A continuació, es van assignar les entitats seleccionades a les tres persones auditores.
3. En la fase d'execució, es van fer les verificacions als portals de la transparència.
4. Un cop finalitzada la recopilació d'informació, es va iniciar la tasca d'anàlisi global de tota la informació obtinguda.
5. Sobre la base d'aquesta anàlisi dels resultats, i d'acord amb els pronunciaments previs de l'APDCAT, s'ha emès aquest informe de conclusions amb les pautes i recomanacions.

Respecte de les verificacions, per una banda es van analitzar algunes qüestions generals, com ara la indexació de la informació mitjançant els cercadors d'internet i la informació sobre publicitat activa als formularis de sol·licituds diverses. D'altra banda, es van fer verificacions detallades dels ítems enumerats als articles 9 a 15 de l'LTC, a fi de detectar-hi possibles deficiències.

3. Deficiències detectades

3.1. Consideracions prèvies

Per contextualitzar adequadament els resultats de l'auditoria, cal fer dues consideracions prèvies.

Primerament, cal fer notar que el grau de compliment de transparència varia significativament entre les entitats auditades, la qual cosa condiona el volum de deficiències en matèria de protecció de dades. Així, les entitats que menys compleixen les obligacions de publicitat activa són les que presenten menys deficiències respecte de la protecció de dades, probablement com a conseqüència de no haver publicat tota la informació a la qual estan obligades. És a dir, com menys informació es publica, menys conflicte hi ha amb la protecció de dades.

En segon lloc, i derivat del que s'acaba de dir, el que es mostra a continuació no són les dades exhaustives obtingudes, sinó els grans focus de desajustos en l'aplicació de la normativa de protecció de dades. Aquestes conclusions parteixen del que s'ha detectat en un gruix important d'entitats auditades, tant les que publiquen més informació com les que en publiquen menys; d'aquesta manera, la informació que s'ofereix sobre les deficiències és conclusiva, clara i rigorosa.

Així doncs, l'informe recull un estat de situació respecte dels principis relatius al tractament (art. 5 RGPD) que tenen més incidència en el compliment dels deures de publicitat activa: licitud del tractament (art. 5.1 RGPD); minimització de dades (art. 5.1.c RGPD); i limitació del termini de conservació (art. 5.1.e).

També s'ha analitzat el grau de compliment del dret d'informació respecte de les dades publicades als portals de la transparència (art. 12,13 i 14 RGPD). Aquesta "fotografia" ha permès conèixer les principals deficiències i elaborar les recomanacions i pautes per corregir-les.

Aquestes deficiències s'enumeren en els apartats següents, de forma separada per a cadascun dels principis de l'RGPD que s'han esmentat. I, finalment, aquests indicadors han marcat l'orientació de les recomanacions i pautes recollides en l'apartat 4, les quals, com ja s'ha avançat, constitueixen la finalitat principal de l'auditoria.

3.2. Principi de licitud del tractament

Aquest principi es refereix a l'exigència que les dades personals es tractin de manera lícita (art. 5.1.a RGPD). Com a punt de partida, cal recordar aquí la definició del concepte dades personals, recollida a l'article 4.1 de l'RGPD en els termes següents: "qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable (l'interessat). S'ha de considerar persona física identificable qualsevol persona la identitat de la qual es pot determinar, directament o indirectament (...)." També encaixen en aquest concepte les dades de contacte de persones físiques que actuen en representació de persones jurídiques, les relatives als empresaris individuals i professionals liberals si actuen com a tals. Això, sense perjudici que les entitats

del sector públic puguin publicar aquestes dades al portal de la transparència, ja sigui per complir les obligacions de publicitat activa de l'LTC o en exercici de les seves competències (art. 19.3 LOPDGDD).

D'acord amb l'article 4.2 de l'RGPD, hi ha un tractament de dades personals quan al portal de la transparència es publica informació sobre una persona, ja sigui perquè se la identifica directament amb el seu nom i cognoms, NIF o qualsevol identificador, o perquè se la pot arribar a identificar indirectament, per exemple si es fa referència al lloc de treball que ocupa.

Aquestes previsions s'han de posar en relació amb l'article 6 de l'RGPD, relatiu a la licitud del tractament, en el qual s'enumeren les diferents bases jurídiques que poden legitimar el tractament de les dades. A banda d'això, cal tenir en compte que l'article 9 de l'RGPD prohibeix que es tractin categories especials de dades; i en els casos en què preveu aixecar aquesta prohibició, cal també posar-los en connexió amb alguna de les bases jurídiques de l'article 6 esmentat.

Entre les bases jurídiques que legitimen el tractament hi ha el consentiment de la persona afectada (art. 6.1.a RGPD), que generalment no escau al tractament que ens ocupa. Les dues bases jurídiques que habilitarien la publicació de dades personals als portals de la transparència serien la de l'article 6.1.c de l'RGPD, relatiu al "tractament necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament", i la de l'article 6.1.e, relatiu al "tractament necessari per al compliment d'una missió efectuada en interès públic o en l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament."

Cal referir-se així mateix a l'article 6.3 del Reglament, que disposa que la base jurídica per al tractament ha d'estar establerta pel dret de la Unió o bé pel dret dels estats membres. Així, l'LTC serviria com a norma legal que legitima el tractament, respecte de les dades personals que obliga a publicar als portals de transparència.

L'LTC regula la publicitat activa als articles 8 al 15. Alguns d'aquests preceptes obliguen expressament a difondre determinades dades personals, deure que també pot imposar alguna altra disposició legal. Cal tenir ben present l'article 7, relatiu als límits de les obligacions de transparència, que remet als que preveu el títol III per al dret d'accés a la informació pública i que esmenta, especialment, els relatius a la protecció de dades personals. En aquest mateix sentit, l'article 5.3 de l'LT disposa que les dades especialment protegides només es poden publicar als portals de transparència si prèviament s'han dissociat.

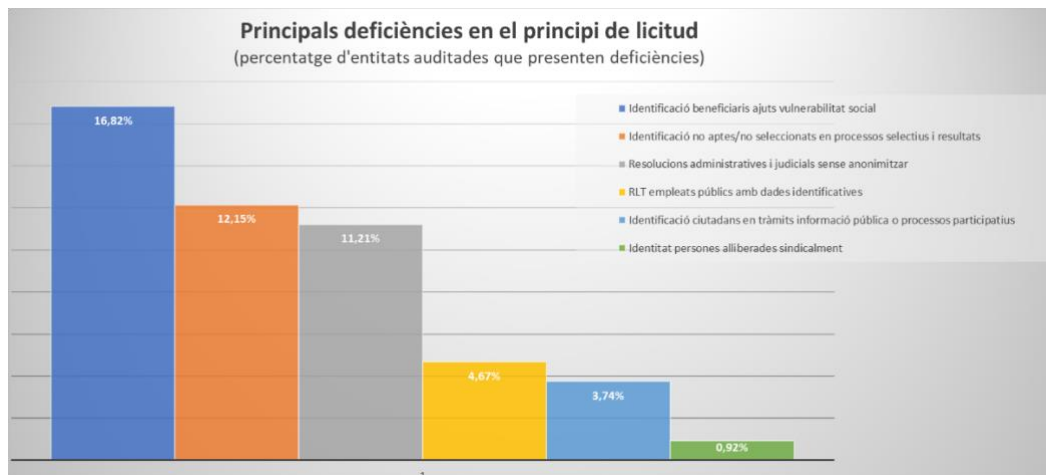
En relació amb aquestes categories especials de dades, cal acudir a l'article 23 de l'LTC i a l'article 15.1 de l'LT, precepte aquest últim que ha estat modificat per la disposició final 11a de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), per tal d'adequar-lo a la regulació de l'RGPD sobre aquestes categories especials. En efecte, la redacció original de l'article 15.1 de l'LT mencionava les dades equivalents a les de l'article 7 de l'antiga LOPD. Doncs bé, d'una banda hi ha afegit les dades genètiques i les biomètriques; d'altra, cal destacar que hi ha mantingut les dades d'infraccions administratives, malgrat que l'article 9 de l'RGPD no les inclou a com a dades de categoria especial. En conseqüència, les dades personals corresponents a les tipologies que enumera l'article 15.1 de l'LT (equivalent a l'article 23 de l'LTC) només es poden incloure als portals si es compta amb el consentiment exprés de la persona interessada, tret de les infraccions administratives que comporten l'amonestació pública o llevat que el mateix

interessat hagi fet manifestament públiques les dades. Fora d'aquests supòsits, la informació que contingui dades de categories especials s'hauria de publicar sempre de forma dissociada

3.2.1. Deficiències en el principi de licitud

Sobre la base d'aquest principi de licitud, les verificacions efectuades en el marc de l'auditoria pretenien donar resposta a la pregunta següent: es publiquen dades personals sense que hi hagi prou base jurídica?

Les mancances més freqüents que s'han detectat respecte d'aquest principi es poden observar al quadre següent, a continuació del qual es recull informació més detallada sobre cadascuna d'aquestes deficiències.



3.2.1.1 Ajuts i subvencions per motius de vulnerabilitat social

L'article 15.1 de l'LTC estableix que cal publicar al portal de la transparència la identitat de les persones beneficiàries de subvencions i ajuts públics, tot i que obliga a preservar-ne la identitat quan s'atorguen per motius de vulnerabilitat social. Aquesta prohibició estaria en la mateixa línia de la que preveu l'article 20.8.b de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que regula la publicitat a la Base de dades nacional de subvencions (BDNS), quan disposa que no s'han de publicar les subvencions concedides a persones físiques, si això pot vulnerar el seu dret a l'honor, la seva intimitat personal o familiar i la pròpia imatge.

Tal com s'indica al quadre, el 16,82 % d'entitats auditades (18 de les 107) han publicat informació sobre ajuts o subvencions atorgades per motius de vulnerabilitat social, sense preservar la identitat de les persones beneficiàries. En alguns casos, es pot accedir a les dades mitjançant un enllaç al lloc web del Sistema nacional de publicitat de subvencions (SNPS). A continuació, se n'enumeren alguns exemples: a) ajuts per a la reinserció laboral de persones treballadores afectades per expedients de regulació; b) ajuts econòmics per atendre situacions d'emergències socials; c) ajuts en matèria de serveis socials per diversos conceptes; d) ajuts de menjador escolar atorgats per raons socioeconòmiques (en aquests cas, els alumnes hi apareixien identificats amb el nom i cognoms, el centre escolar i el curs).

S'han detectat també alguns casos en què es fan constar les sigles o inicials de la persona beneficiària, com a mesura per impedir-ne la identificació. Però en determinats contextos, i especialment en municipis amb un volum de població reduït, aquestes persones poden resultar fàcilment identificables a partir de les seves inicials i conjuntament amb altra informació que es pot inferir de la tipologia de la subvenció o ajut. Aquest seria el cas d'una relació de persones beneficiàries i excloses de beques escolars amb les inicials dels alumnes, que en alguns casos es podien identificar fàcilment com a germans per la coincidència parcial de les inicials i l'ordre correlatiu en el llistat.

3.2.1.2 No aptes o no seleccionats en processos selectius de personal

L'article 9.1.e de l'LTC obliga a publicar al portal de transparència "les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció professional", en consonància amb el que preveu la legislació de funció pública, que disposa que els procediments de selecció del personal s'han de regir pels principis d'igualtat, mèrit i capacitat, de publicitat de les seves bases i de transparència.

En relació amb les dades personals de les persones aspirants que participen en aquests processos selectius, com s'indica més detalladament a la pauta específica relativa a l'article 9.1.e de l'LTC, cal identificar tant les persones admeses com les excloses, si així ho imposa la normativa específica. Pel que fa als resultats de les proves successives, cal publicar la identificació de les persones aptes i seleccionades, però no la de les persones declarades com a no aptes o no seleccionades, tret que ho imposi la normativa específica aplicable. En aquest sentit, cal tenir en compte els perjudicis que la divulgació d'aquesta informació pot causar a la reputació de les persones afectades.

Pel que fa als resultats de l'auditoria, el 12,15 % de les entitats auditades (13 de les 107) tenien publicades als portals llistes amb la identificació del nom i cognoms de persones que no havien superat el procés selectiu.

3.2.1.3 Decisions i actuacions de rellevància jurídica

L'article 10.1 de l'LTC obliga a publicar un seguit d'informació relativa a decisions i actuacions de rellevància jurídica. Aquest conjunt d'informació es refereix, en primer lloc, a actes administratius, declaracions responsables i comunicacions que puguin tenir incidència sobre el domini públic o la gestió dels serveis públics, i aquells altres en què ho aconsellin raons d'interès públic especial (art. 10.1.f); en segon lloc, a actes que han estat objecte de revisió administrativa (art. 10.1.g); en tercer lloc, resolucions administratives i judicials amb rellevància pública (art. 10.1.h); i, en darrer lloc, dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora i dels altres òrgans consultius. En relació amb tota aquesta informació, l'article 10.3 de l'LTC disposa expressament que no ha d'incloure dades o referències personals, de manera que cal que es publiqui dissociada o anonimitzada.

En aquest punt, l'auditoria ha detectat que més de l'11 % de les entitats auditades (12 de 107) han publicat documents sense anonimitzar. En aquests documents, s'han pogut visualitzar: dades identificatives de persones físiques que actuaven en representació de persones jurídiques; dades de persones que havien presentat una queixa; o bé dades identificatives d'una persona treballadora afectada per un acord que es publicava.

La majoria d'aquestes deficiències es produeixen en resolucions judicials, on la publicació del nom i cognoms dels professionals que representen les parts, com ara procuradors i

advocats, és reiterada. Però també s'han trobat casos en què no s'han ocultat el nom i cognoms de les persones demandants o demandades i, fins i tot, un cas de l'àmbit penal en què s'identificava una persona que havia estat investigada per la presumpta comissió de diversos delictes.

Per altra banda, cal destacar dues resolucions administratives que s'havien publicat anonimitzades, però amb el codi segur de verificació (CSV) visible, a través del qual es podria accedir al document íntegre i, per tant, a les dades personals que conté.

3.2.1.4 Relació de llocs de treball d'empleats públics (RLT)

L'article 9.1.d) de l'LTC obliga a publicar al portal "la relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual, i la plantilla i la relació de contractes temporals i d'interinatges no vinculats a cap lloc de treball de la dita relació de llocs." La informació que recull l'RLT es refereix als llocs de treball (nom del lloc, nivell, complement específic, titulació, etc.), però no ha d'incloure la identificació de les persones que els ocupen. Això, sense perjudici que en el cas de de determinats càrrecs o llocs de responsabilitat, com ara els de comandament i singulars, es pugui conèixer la persona que l'ocupa perquè hauria de figurar identificada a l'organigrama que també s'ha de publicar al portal, conforme a l'article 9.1.b de l'LTC.

Els resultats de l'auditoria mostren que un 4,67 % de les entitats auditades (5 de 107) publiquen la relació de llocs de treball amb el nom i cognoms de la persona que ocupa cadascun dels llocs. En algun cas, fins i tot s'ha inclòs a l'RLT el nom i cognoms de policies locals.

Així mateix, també s'han detectat casos d'identificació de personal interí. En un cas determinat, el personal contractat s'identificava amb el nom i cognoms i s'especificava que el contracte tenia com a objecte mesures d'inserció per a persones perceptores de rendes mínimes d'inserció, de manera que se les vinculava directament a situacions de vulnerabilitat social.

3.2.1.5 Al·legacions formulades en tràmits d'informació pública o processos participatius

L'article 10.1.d) de l'LTC imposa que es divulguin al portal "les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana." L'apartat 2 del mateix article concreta que "la informació també ha d'incloure els documents que, d'acord amb la normativa aplicable, han d'ésser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació (...)."

Són molts els procediments administratius que s'han de sotmetre al tràmit d'informació pública, ja sigui per aplicació de la legislació general de procediment o de la legislació sectorial. En aquests casos, la ciutadania pot fer les seves aportacions i és habitual que s'identifiqui amb el nom i cognoms i, a més, inclogui altra informació personal, com l'adreça electrònica, la signatura manuscrita o circumstàncies personals.

Les verificacions de l'auditoria han detectat que el 3,74 % de les entitats auditades (4 de 107) publiquen al portal documents que revelen les dades d'aquestes persones, que no s'haurien d'haver difós sense el seu consentiment. En aquest sentit, es podria admetre que

hi havia consentiment inequívoc de la persona afectada si en el canal de participació s'informava, de manera clara i precisa, que posteriorment es divulgarien aquelles dades.

3.2.1.6 Publicació de la identitat de persones alliberades per motius sindicals

L'article 9.2 de l'LTC imposa la publicació de la informació sobre "el nombre d'alliberats sindicals (...) amb la indicació dels sindicats corresponents, els costos que els alliberaments generen a l'Administració i el nombre d'hores sindicals utilitzades." Per tant, la voluntat del legislador no és identificar les persones alliberades, sinó conèixer-ne el nombre i el cost que representa.

Tot i això, es va detectar que una de les entitats auditades publicava el nom i cognoms dels alliberats sindicals, amb la qual cosa es revelaven dades relatives a l'afiliació sindical, considerades categories especials (art. 9.1 RGPD).

3.3. Principi de minimització de les dades

Aquest principi està recollit a l'article 5.1.c de l'RGPD i la seva aplicació als portals de la transparència implica que les dades personals que s'hi publiquen han de ser "adequades, pertinents i limitades a allò necessari en relació amb els fins perseguits." El principi de minimització de les dades dona continuïtat al de qualitat de les dades, en el vessant de proporcionalitat, que preveia l'article 4.1 de l'antiga LOPD.

En virtut d'aquest principi, la base jurídica existent empararia només la publicació de les dades adequades, pertinents i estrictament necessàries per assolir la finalitat de transparència, que és informar la ciutadania de l'activitat de l'Administració i de la gestió dels recursos públics.

A tall d'exemple, hi ha base jurídica per publicar al portal les dades personals que han de permetre a la ciutadania conèixer el següent:

- Identitat de les persones físiques a les quals s'adjudica un contracte públic o s'atorga una subvenció.
- Identitat i trajectòria professional dels alts càrrecs i les seves retribucions, indemnitzacions i dietes.
- Identitat dels empleats públics que tenen autoritzada la compatibilitat amb altres activitats, i dades bàsiques sobre aquestes altres activitats.
- Identitat de les persones que superen un procés de selecció per ocupar un lloc de treball al sector públic.

En moltes ocasions, però, es publiquen més dades personals de les estrictament necessàries per assolir la finalitat perseguida.

3.3.1. Deficiències en el principi de minimització

Les verificacions que s'han fet en el marc de l'auditoria responien a la pregunta següent: es publiquen dades innecessàries, i per tant excessives, per assolir la finalitat de transparència?

S'ha constatat que un nombre molt elevat de les entitats auditades publiquen més dades personals de les necessàries, com es pot observar al quadre següent. A continuació, s'aporten detalls sobre els diferents tipus de deficiències.



3.3.1.1 Signatures en documents publicats

Moltes entitats publiquen documents que contenen la signatura manuscrita de les persones físiques que hi han intervingut, especialment en el cas dels contractes i els convenis. També se n'han detectat en una proporció destacable d'actes i resolucions d'àmbit divers, com documents de l'àmbit judicial, documents d'autorització o denegació de compatibilitat, actes o llistes d'admesos i exclosos en processos selectius, etc.

Pel que fa a l'àmbit específic de l'Administració local, la signatura manuscrita consta en molts decrets d'alcaldia i en nombroses declaracions d'activitats patrimonials i d'interessos d'alts càrrecs. En un percentatge significatiu d'aquests documents hi consta, també, el número de DNI sencer de la persona que signa.

També en relació amb les signatures, una altra casuística força estesa són els documents publicats amb signatura electrònica que conté el número de DNI visible, juntament amb el nom i els cognoms de la persona que signa.

Finalment, s'han detectat documents (sobretots convenis i contractes), signats electrònicament, en què s'hi ha inserit la signatura manuscrita; això genera exactament el mateix problema de la divulgació indeguda de la signatura manuscrita, per excessiva.

3.3.1.2 Identificació de persones amb nom i cognoms i DNI

Aquesta és una altra deficiència detectada amb molta freqüència en el marc de l'auditoria, tant pel que fa a nombre d'entitats afectades com pel volum de documents. Tot i que l'LTC

obliga a publicar la identificació de determinades persones físiques, per fer-ho n'hi ha prou amb el nom i cognoms de la persona afectada. En conseqüència, afegir-hi qualsevol altra dada identificativa, com ara el número sencer del DNI, la matrícula del vehicle, l'adreça postal, etc., implicaria un tractament de dades excessives i, per tant, vulneraria el principi de minimització de les dades.

Aquesta deficiència s'ha detectat en tipologies molt variades de documents: a) persones físiques adjudicatàries de contractes, en la seva condició d'autònomes o professionals; b) persones participants en processos selectius; c) persones beneficiàries de subvencions o ajuts públics; d) persones signatàries de convenis; e) empleats públics que figuren en llistes de processos de formació; i f) alts càrrecs i/o persones responsables d'òrgans administratius.

3.3.1.3 Altres dades personals excessives

A molta distància dels dos problemes ja indicats, també s'ha detectat alguna tipologia d'informació que es publica amb més dades personals de les que resultarien exigibles per complir l'LTC.

En primer lloc, cal destacar el cas de dades relatives a alts càrrecs i altres responsables d'òrgans administratius, dels quals cal publicar la identificació i "l'perfil i trajectòria professional" (art. 9.1.b). Això s'acostuma a fer publicant el currículum vitae, un document que sovint incorpora informació aliena a l'àmbit professional. A tall d'exemple, s'han detectat currículums publicats amb la data de naixement, l'estat civil o nombre de fills; dades innecessàries i, en conseqüència, excessives. En aquest cas, el consentiment de la persona afectada no evitaria el possible desajust amb el principi de minimització de les dades, ja que la base jurídica del tractament no abasta la divulgació d'aspectes de la vida privada.

En relació amb els alts càrrecs, l'article 11.1.b de l'LTC obliga a publicar "les activitats i els béns del membres del Govern, dels alts càrrecs i del personal directiu." I l'article 11.1.d de l'LTC es refereix també a les declaracions d'activitats, patrimonials i d'interessos dels alts càrrecs. En les verificacions fetes respecte d'aquesta informació, s'han localitzat documents que contenen la ubicació dels immobles titularitat d'aquestes persones, una informació que no s'hauria de publicar, tal com disposa expressament l'article 8.1.h de l'LT. Així mateix, també l'article 56.1 de l'LTC disposa expressament que "no s'han de publicar les dades de localització ni les que siguin necessàries per a salvaguardar la privacitat i la seguretat dels titulars."

A l'últim, també s'han observat deficiències en la publicació de resolucions de compatibilitat d'empleats públics. L'LTC no preveu que es publiqui aquesta informació sobre els empleats públics en general, sinó únicament respecte dels alts càrrecs. Però tot i això és obligat publicar-la, perquè l'LT ho preveu expressament a l'article 8.1.g, i cal recordar que les obligacions de transparència exigides per l'LT operen com a mínims, de manera que les legislacions de transparència autonòmiques poden introduir un règim més ampli de publicitat activa, però no reduir-lo (art. 5.2 LT).

Encara que l'article 8.1.g de l'LT es refereixi a la publicació de les "resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat", no s'ha entès que s'autoritza a difondre la resolució íntegra, sinó que la publicació només hauria d'incloure la informació mínima i necessària per satisfer la finalitat perseguida, tal com s'explica amb detall en l'apartat de recomanacions i pautes.

3.4. Principi de limitació del termini de conservació de les dades

A l'hora de publicar les dades, també cal tenir en compte el principi de limitació del termini de conservació de les dades (art. 5.1.e RGPD). D'acord amb aquest principi, un cop transcorregut el termini d'exposició pública determinat per la norma que n'exigeix la publicació, l'accés a les dades personals s'ha de limitar. Si la normativa d'aplicació no preveu expressament un període d'exposició pública, la difusió s'ha de limitar al període necessari per assolir la finalitat que la justifica que, en el cas que ens ocupa, és la transparència de l'actuació administrativa.

Quan l'article 2.a de l'LTC defineix transparència com l'obligació de publicar informació "amb caràcter permanent i actualitzat", el mot permanent no s'ha d'interpretar en el sentit que la informació s'ha de mantenir publicada de manera indefinida. El que sí que ha de ser permanent és l'actualització de la informació, com precisa l'article 6.1.b de l'LTC. En termes semblants ho exigeix l'article 5.1 de l'LT, quan obliga a publicar la informació "de forma periòdica i actualitzada." Aquest principi de limitació del termini de conservació també estaria connectat amb el principi d'exactitud de les dades, previst a l'article 5.1.d de l'RGPD, que exigeix que les dades personals objecte de tractament siguin correctes i estiguin actualitzades. Per tant, el tractament de dades obsoletes no està legitimat i les organitzacions responsables dels portals han de garantir que la ciutadania té al seu abast la informació actualitzada.

Ara bé, un cop publicada la informació, cal tenir present el termini durant el qual s'ha de conservar accessible al portal: un cop ha quedat desfasada, la informació s'ha de retirar. Aquest seria el cas, per exemple, de les dades personals incloses en organigrames de versions antigues i que no s'ajusten a la situació actual. O també el de les dades personals incloses en un conveni que ja no és vigent. O el de llistats de persones participants en processos selectius, un cop ja s'ha superat el termini per formular al·legacions o impugnacions, amb caràcter general.

Hi ha supòsits en què la mateixa LTC ha especificat un termini de conservació de la informació al portal. Per exemple, la informació sobre subvencions i ajuts (art. 15.1.c LTC) ha de fer referència als darrers cinc anys; aquest període de conservació, si la informació difosa conté dades de caràcter personal, s'hauria de considerar com un termini "màxim" de publicació. En aquest punt cal estar també atents al que finalment s'inclogui al Reglament de desenvolupament de l'LTC, que actualment està en fase de tramitació.

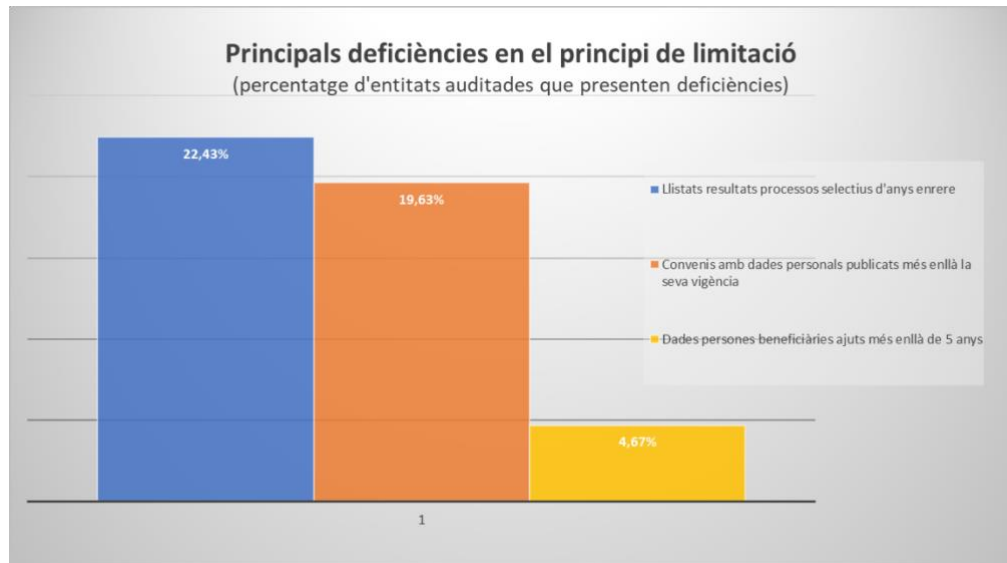
3.4.1. Deficiències en el principi de limitació del termini de conservació

Les verificacions que s'han fet responen a la pregunta següent: es conserven dades personals als portals de transparència més enllà del termini necessari per assolir la finalitat de transparència?

Moltes de les entitats auditades publiquen dades personals als portals de transparència, més enllà del termini necessari. Si tenim en compte que les obligacions de publicitat activa són relativament recents, és raonable inferir que un cop hagin passat més anys de vigència de l'LTC, les mancances en aquest principi podrien incrementar-se.

Així mateix, el manteniment als portals de la transparència d'informació desactualitzada, o fins i tot obsoleta o desfasada, podria significar també una deficiència des de la perspectiva del principi d'exactitud (art. 5.1.d RGPD).

En el quadre següent es fa constar el percentatge d'entitats que presenten les deficiències més freqüents d'aquest principi, amb detalls sobre cadascuna.



Abans de referir-nos a les mancances concretes que consten al quadre, cal assenyalar que un bon nombre d'entitats locals auditades opten per complir l'obligació de transparència mitjançant enllaços a diverses plataformes o bases de dades que contenen la informació; especialment, la informació sobre convocatòries de personal, però també la relativa a contractes i subvencions.

Aquestes plataformes actuen com a repositoris d'informació i faciliten l'accés a tots els butlletins oficials, la qual cosa implica la possibilitat d'accedir a una gran quantitat de dades personals contingudes en aquestes publicacions. A més dels butlletins, aquestes bases de dades poden aglutinar altres fonts d'informació, com els taulers d'anuncis, el perfil de contractant i les webs de les entitats locals.

En relació amb aquest sistema, convé destacar les mancances següents:

- S'ha detectat que es pot accedir a molts documents a través dels enllaços dels portals de transparència a plataformes de consulta de bases de dades; en alguns casos, els documents que s'hi poden trobar superen els deu anys d'antiguitat. Per exemple, seria el cas de llistes de persones admeses i excloses identificades amb el seu nom i cognoms i número de DNI complet, de processos selectius dels anys 2002 i 2003.
- També s'han detectat documents que s'havien publicat al tauler electrònic o a la seu electrònica d'una entitat i que ja havien estat retirats. Tot i això, continuen accessibles en aquestes bases de dades.

Al marge d'aquestes deficiències, i tornant a l'anàlisi dels resultats de l'auditoria, a continuació s'indiquen els tipus de documents que més freqüentment es mantenen publicats més enllà del temps necessari.

En primer lloc, més d'un 22 % de les entitats auditades publicaven informació amb dades personals de processos selectius que havien finalitzat anys enrere; en alguns casos, els llistats tenien una antiguitat superior als deu anys.

En segon lloc, i en un percentatge també destacable (gairebé el 20 % de les entitats), s'han localitzat convenis publicats molt més enllà de la seva vigència i del termini en què se'n podria justificar l'accessibilitat en obert, en els quals les persones afectades estaven identificades.

Finalment, s'ha detectat que un percentatge proper al 5 % d'entitats mantenen publicades dades personals de persones perceptores de subvencions, un cop superats els cinc anys que preveu l'article 15.1.c de l'LTC.

3.5. Principi d'informació i transparència en el tractament de les dades

D'acord amb el principi de transparència en el tractament de les dades consagrat a l'article 12 de l'RGPD, les entitats han d'informar prèviament les persones interessades que les seves dades es publicaran al portal de transparència, també quan es compta amb base jurídica per a aquest tractament. D'aquesta manera poden, si escau, invocar una situació personal de vulnerabilitat especial que pot desaconsellar-ne la publicació. Aquest principi de transparència també es concreta en el dret d'informació, tant si les dades es recullen directament de la persona interessada (art. 13 RGPD) com a través de tercers (art. 14 RGPD), si bé en aquest últim supòsit s'estableixen una sèrie d'excepcions.

Tenint en compte la importància d'aquest punt, en el transcurs d'aquesta auditoria també s'ha verificat si els formularis en què les entitats recullen dades personals s'informa la persona interessada que les seves dades es publicaran, si escau, al portal de la transparència.

3.5.1. Deficiències en el principi d'informació i transparència en el tractament

Les verificacions que s'han fet responien a la pregunta següent: s'informa adequadament les persones interessades que les seves dades es publicaran als portals de transparència?

El resultat de les verificacions permet concloure que la majoria de les entitats auditades no inclouen als formularis la informació específica sobre la publicació de les dades als portals de la transparència. La majoria contenen una clàusula informativa sobre protecció de dades, amb la informació sobre els drets que poden exercir les persones interessades; però la informació no està actualitzada d'acord amb l'RGPD, de manera que no donen tota la informació exigida per l'article 13 del Reglament.

4. Pautes

En aquest epígraf, s'examinen de forma detallada totes les informacions que s'han de publicar als portals de la transparència i que poden contenir dades personals, i s'ofereixen a les entitats unes pautes i recomanacions a tenir en compte per a cada ítem. Les pautes estan fonamentades, sobretot, en la doctrina continguda als dictàmens i resolucions de l'APDCAT, i en menor mesura, en pronunciaments d'altres autoritats, organismes, i òrgans administratius que se citen en cada cas.

4.1. Pautes generals

En aquest apartat, es fixen unes pautes generals que són aplicables a qualsevol informació que calgui publicar als portals de la transparència.



Pauta 1

- **No publiquieu dades personals si no disposeu de base jurídica.**
-

Com ja s'ha dit en examinar el principi de licitud, només es poden difondre dades personals als portals de la transparència si es disposa de prou base jurídica. Per tant, abans de publicar-hi informació cal verificar el següent:

- a) Si l'LTC (art. 9 al15) o l'LT preveuen una obligació específica de publicar informació de caràcter personal. Aquest seria el cas de la identitat de les persones beneficiàries de subvencions, adjudicatàries de contractes o de les persones que ocupen llocs de responsabilitat, entre d'altres, en què hi ha habilitació per publicar aquestes dades personals.
- b) Si altres normes amb rang de llei estableixen que cal publicar informació personal amb finalitat de transparència, d'acord amb l'article 8.1.1 de l'LTC. Seria per exemple el cas de la legislació de contractes del sector públic o la de funció pública, en què també hi ha habilitació per publicar dades personals.



Pauta 2

- **No difongueu més dades personals de les necessàries per a la finalitat de transparència.**
-

Si la difusió de dades personals és legítima, abans de publicar la informació cal fer-se la pregunta següent: quines són les dades personals estrictament necessàries per assolir la finalitat de transparència? A partir d'aquí, qualsevol dada innecessària és excessiva.



Pauta 2.1

- **Eviteu publicar el número complet del DNI conjuntament amb el nom i cognoms.**
-

Com s'ha vist, hi ha casos en què és lícit identificar les persones físiques en els documents que es publiquen al portal i, en general, escau fer-ho amb el nom i cognoms. Aquesta dada permet identificar de manera inequívoca les persones afectades, de manera que en la immensa majoria de casos resulta innecessari, i per tant excessiu, afegir-hi el número sencer de DNI o NIE.

L'APDCAT ha mantingut aquest criteri en els seus dictàmens i resolucions durant els anys de vigència de l'antiga LOPD, en aplicació de l'anomenat principi de qualitat de les dades, en el seu vessant de proporcionalitat (art. 4.1). Així mateix, l'Autoritat ha indicat que només és pertinent afegir-hi el DNI quan hi pugui haver alguna confusió, per exemple a causa de la coincidència de dues o més persones amb el mateix nom i cognoms; tot i això, la numeració no s'hauria de donar completa, sinó només parcial (per exemple, les quatre últimes xifres).

Cal tenir en compte que, si es disposa del nom i cognoms i del número de DNI complet d'una persona, el risc que es pugui cometre alguna actuació fraudulenta augmenta, especialment en l'entorn d'internet. A més, a partir d'aquestes dues dades se'n podrien aconseguir d'altres, com per exemple la data de naixement, i amb aquest conjunt d'informació ja seria possible suplantar la personalitat del titular.

Aquest criteri de l'APDCAT continua vigent amb l'RGPD, mitjançant el principi de minimització de les dades. A més, d'alguna manera la DA 7a de la nova LOPDGDD el confirma, quan disposa expressament que no s'ha de publicar el nom i cognoms de manera conjunta amb el número complet del DNI, NIE, passaport o document equivalent, i preveu que s'incloguin quatre xifres numèriques aleatòries d'aquests documents. La previsió de la DA 7a, però, no seria aplicable a tota la informació que s'ha d'incloure als portals de la transparència, sinó únicament en els supòsits de publicació d'actes administratius.

Sobre l'aplicació del que preveu aquesta disposició, l'APDCAT s'ha pronunciat en el dictamen CNS 4/2019. Així, la identificació en els actes administratius que es publiquen al portal s'ha de fer mitjançant el nom i cognoms ja que, si es fes amb dades identificatives que només coneix la persona afectada (número de DNI, codi d'identificació personal, número de registre d'entrada de la instància, etc.), la ciutadania no la podria identificar i, per tant, no s'assoliria la finalitat de la transparència.

Per al cas que escaigui afegir quatre xifres aleatòries del DNI o document equivalent, l'APDCAT i la resta d'autoritats de control de l'Estat espanyol han publicat un criteri provisional. La finalitat d'aquestes orientacions és evitar que s'adoptin fórmules diferents en els diversos documents publicats, de manera que consultant-los es pogués compondre el número complet. Es recomana publicar el següent:

- DNI i NIE: números de les posicions de la 4a a la 7a
- Passaport: números de les posicions de la 3a a la 6a

Pel que fa a les notificacions per mitjà d'anuncis o notificacions edictals efectuades de conformitat amb els articles 58.4.a de la Llei 26/2010 i 44 de la Llei 39/2015, la DA 7a de l'LOPDGDD obliga a identificar la persona interessada exclusivament amb el número complet del DNI, NIE o document equivalent. La raó és que la finalitat que es persegueix no és de transparència, sinó de notificació a la persona interessada, i per això en aquest cas s'opta per una dada personal que en principi només coneix la persona interessada.



Pauta 2.2

- **Eviteu publicar signatures manuscrites.**
-

En l'epígraf relatiu a les deficiències, ja s'ha evidenciat que s'han detectat molts documents d'índole diversa que es publiquen amb signatures manuscrites. Amb la implantació de l'administració electrònica, això cada cop serà menys habitual, però malgrat això durant alguns anys encara caldrà gestionar documents amb la signatura manuscrita.

L'APDCAT s'ha pronunciat sobre aquesta qüestió en els dictàmens CNS 34/2016, CNS 58/2018 i CNS 1/2019. En tots es posa de manifest que, mitjançant la rúbrica, la persona que signa desenvolupa unes traces pròpies i personals que la identifiquen. Per aquest motiu, la signatura està inclosa en la categoria de dades identificatives, a més de connectar amb el dret a la intimitat personal i familiar pel fet que la persona la utilitza, també, en la seva esfera privada.

D'altra banda, cal tenir present que la publicació de la signatura manuscrita comporta el risc que qualsevol persona que tingui accés al document signat pugui arribar a reproduir-la. En el cas dels càrrecs públics, a això s'hi afegeix el fet que la signatura fàcilment pot estar inclosa en diversos dels documents sotmesos a publicitat activa, cosa que n'augmenta l'exposició i el risc que es pugui reproduir amb exactitud.

Per tant, cal ocultar la signatura manuscrita de la documentació que s'ha de publicar als portals de la transparència, tot i que s'hi pot fer constar que la versió original està signada per les persones que hi intervenen.



Pauta 2.3

- **Oculteu el DNI en les signatures electròniques.**
-

Com s'ha avançat en la pauta anterior, és i serà cada cop més habitual que els documents administratius estiguin signats electrònicament, sobretot en el cas de l'autoritat, càrrec o persona empleada pública que hi intervé, però també en el cas de persones del sector privat que es relacionen amb entitats del sector públic, sobretot si actuen en representació de persones jurídiques (art. 14.2 Llei 39/2015).

La forma en què habitualment està definida aquesta signatura fa que, en accedir al document electrònic signat mitjançant el certificat de treballador públic, es pugui accedir també a les propietats de la signatura del document; això permet conèixer el nom i cognoms, número de DNI, càrrec i entitat a la qual pertany el signatari. Per tant, cal evitar que

qualsevol persona que descarregui el document amb la signatura electrònica pugui accedir a totes aquestes dades.

També pot succeir que la versió del document que es publica al portal no permeti accedir a les propietats de la signatura, però que la signatura electrònica tingui visible, juntament amb el nom i cognoms, el número de DNI de la persona signatària.

Els dictàmens CNS 17/2017 i CNS 1/2019 de l'APDCAT indiquen que la difusió del número de DNI a la signatura electrònica és una dada innecessària, ja que no millora la identificació del treballador per als ciutadans, perquè no disposen dels mitjans adequats per contrastar la veracitat d'aquesta informació. Per això, el CNS 1/2019 recomana una de les dues alternatives següents:

- No incloure la signatura al document.
- Incloure-la, però amb l'aparença modificada per no revelar el número de DNI i en un format que no permeti accedir a les propietats de signatura.



Pauta 3

- **Vetlleu perquè les dades siguin correctes i actualitzades.**
-

Cal evitar que la difusió d'informació parcial o desactualitzada pugui perjudicar les persones afectades. D'acord amb el principi d'exactitud de les dades personals, l'òrgan o entitat responsable ha vetllar perquè la informació sigui correcta i actualitzada, així com perquè en cessi la difusió, quan contingui dades errònies o no vigents.

A més, cal subratllar que l'article 6 de l'LTC estableix que cal indicar al portal la data en què la informació s'ha actualitzat per darrera vegada i, si és possible, de la data en què s'ha de tornar a actualitzar.



Pauta 4

- **Eviteu difondre dades més enllà del termini aplicable.**
-

D'acord amb el principi de limitació del termini de conservació, la publicació de dades personals al portal només es pot mantenir durant el termini necessari per assolir els fins que persegueixen. Per això, es recomana a les entitats responsables que adoptin les mesures tècniques i organitzatives necessàries per garantir que les dades personals es difonen només durant el període que estableix la normativa aplicable, o durant el temps necessari per assolir la finalitat de transparència.

Així, es poden establir processos o controls per retirar automàticament la informació, un cop s'ha exhaurit el termini, o bé eliminar-la si es revoca el consentiment, quan aquesta és la base jurídica per publicar-la.

**Pauta 5**

- **Informeu els afectats que les seves dades es publicaran.**
-

El fet que hi hagi una base jurídica per publicar la informació personal no eximeix del deure d'informar la persona titular que les seves dades es publicaran al portal. Sovint, aquestes dades s'han recollit de la mateixa persona interessada, ja sigui a través de formularis o per altres sistemes.

Sempre que es recullen dades directament de la persona afectada, cal informar clarament dels punts que preveu l'article 13 de l'RGPD. Per fer-ho, l'article 11 de l'LOPDGDD permet que es faciliti la informació bàsica (identitat del responsable del tractament, finalitat i possibilitat d'exercici dels drets) i que s'indiqui una adreça electrònica o un altre mitjà que permeti obtenir fàcilment la resta d'informació.

És en aquesta altra informació que cal informar que les dades es divulgaran al portal de la transparència. Només si la persona interessada està adequadament informada podrà, si escau, al·legar una situació personal especialment vulnerable que desaconselli divulgar les dades o que aconselli mantenir-les publicades durant un període inferior al previst.

Per tot això, els formularis que recullen dades personals que s'han de publicar al portal (sol·licituds de subvencions, de participació en processos selectius, d'autorització de compatibilitat; formularis per a consultes i suggeriments; models per informar del perfil i trajectòria professional) han d'informar clarament de la publicació i del temps que es mantindran publicades. En els processos selectius o de concessió de subvencions i altres ajuts, el dret d'informació es pot fer efectiu també a través de les bases de la convocatòria, si bé és recomanable incloure igualment la informació al formulari.

Pel que fa a les dades que es publiquen als portals, es recomana que l'organització implanti un sistema perquè tot el personal de qui es poden publicar dades estigui informat d'aquesta publicació, a fi que, si escau, pugui comunicar una situació singular que aconselli ocultar-ne les dades (víctima de violència de gènere, testimoni protegit, etc.).

**Pauta 6**

- **Establiu mesures per limitar l'ús abusiu dels cercadors d'internet.**
-

Aquesta pauta no es refereix als cercadors interns que han de figurar als portals de la transparència per exigència de l'article 6.1.c de l'LTC, sinó als cercadors d'internet (Google, Bing, Yahoo, etc.). L'auditoria ha permès detectar que, si es feia una cerca per nom i cognoms d'una persona a través d'aquests cercadors, en un nombre considerable d'entitats s'indexaven dades personals publicades en portals de transparència. Això revela que moltes de les entitats auditades no tenen implementades mesures per evitar que els cercadors d'internet indexin les dades personals que publiquen al seus webs. Aquesta mancança facilita que es puguin fer cerques massives a partir del nom i cognoms de persones, la qual cosa possibilita que la informació indexada s'utilitzi per obtenir perfils personals o informació indiscriminada d'una persona concreta.

La finalitat de transparència no implica, ni justifica, la indexació de les dades. Per això, es recomana que s'implementin eines que impedeixin que els cercadors d'internet indexin la informació publicada al portal de la transparència. **La recomanació 1/2008** de l'APDCAT ja es referia a aquesta qüestió i assenyalava diverses mesures, que són vigents i poden ser adequades.

A continuació, s'indiquen algunes mesures tècniques i organitzatives per evitar o minimitzar les amenaces que la indexació automàtica de continguts poden suposar per a la protecció de dades:

- Implantar, per defecte, mecanismes que impedeixin que els cercadors externs d'internet indexin els continguts. Una d'aquestes eines és el protocol de "robots.txt", a través del qual es poden donar instruccions per limitar l'accés a robots d'alguns o de tots els cercadors, limitar l'accés a determinats arxius o impedir que s'indexi tot el contingut d'un lloc web.
- Implantar algun sistema o mecanisme addicional que limiti la possibilitat de fer cerques massives d'informació mitjançant la indexació automàtica de continguts.

4.2. Pautes específiques per a cada tipus d'informació

Les pautes contingudes en aquest apartat complementen les que s'han exposat a l'apartat anterior. Estan referides als diversos ítems que indiquen els articles 9 a 15 de l'LTC i que preveuen que es publiquin dades personals. També s'hi aborden alguns ítems de l'LTC que no tenen habilitació per publicar dades personals, però que presenten alguna problemàtica.

4.2.1. Transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa

4.2.1.1. Article 9.1.b

"L'estructura organitzativa interna de l'Administració i dels organismes i entitats a què fa referència la lletra a), amb la identificació dels responsables dels diversos òrgans i llur perfil i trajectòria professionals."



-
- **Publiqueu únicament la identificació (nom i cognoms i dades de contacte), titulació acadèmica rellevant (perfil) i trajectòria professional de les persones responsables d'òrgans de l'entitat).**
 - **Eviteu publicar dades de la vida privada o familiar.**
 - **Manteniu les dades actualitzades.**
-

L'LTC imposa que es publiqui la informació personal de les autoritats, càrrecs i persones empleades que ocupen llocs amb responsabilitat en òrgans de l'entitat, tant les dades personals identificatives com les del perfil i trajectòria professional. Aquesta exigència no afecta només les entitats que tenen la consideració d'administració pública als efectes de l'LTC (articles 2.f i 3.1.a, b, i c), sinó que també és aplicable a les entitats privades a les quals es refereix l'article 3.4 de l'LTC (partits polítics, organitzacions sindicals i empresarials,

i entitats perceptores de subvencions a partir d'un volum determinat), de conformitat amb les previsions dels articles 3 i 6 de l'LT.

Com a primera qüestió, cal remarcar que l'LTC es refereix únicament a les persones que tenen la condició de responsable d'òrgans administratius. L'APDCAT ja s'ha pronunciat sobre aquesta qüestió en el dictamen CNS 83/2016, en els termes següents: "els supòsits en què cal identificar i publicar el perfil i la trajectòria del personal al servei de l'administració no es correspon amb els que serien "alts càrrecs". Segons el text transcrit, l'obligació de publicació de la trajectòria professional dels empleats públics inclou totes aquelles persones que siguin responsables dels respectius òrgans de la corporació, amb independència de si són o no alts càrrecs."

En aquest mateix dictamen, i també en un de posterior (CNS 20/2018), s'afegia el següent: "S'ha d'entendre que tenen la consideració d'òrgan administratiu, d'acord amb l'article 5.1 de la Llei 40/2015 (...) les unitats administratives a les quals s'atribueixin funcions que tinguin efectes jurídics front a tercers o l'actuació dels quals tingui caràcter preceptiu." En el cas de l'Administració de la Generalitat, la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert (CITGO) considera que cal publicar la identificació, perfil i trajectòria professional de totes les persones que ocupen càrrecs o llocs de comandament a partir de cap de negociat.

Així doncs, cal publicar el nom i cognoms i les dades de contacte professional vinculades al càrrec o lloc que ocupen aquestes persones responsables, com el número de telèfon, l'adreça electrònica corporativa i, si escau, la ubicació de les dependències on presta servei i l'horari d'atenció al públic. No s'hi han d'afegir altres dades personals (número de DNI, fotografia, etc.).

En relació amb la publicació del perfil i trajectòria professionals, la previsió de l'LTC serviria com a base jurídica per divulgar, d'una banda, les dades relatives a la titulació i formació acadèmica rellevant (perfil); i, d'altra banda, les dades relatives a l'experiència professional prèvia (trajectòria professional). No és adequat, doncs, incloure-hi dades de la biografia personal, com ara la data i el lloc de naixement o el nombre de fills.

Una bona pràctica seria facilitar a les persones responsables un model de document amb indicació de les dades que hi ha obligació de publicar. Aquest model hauria de contenir la informació que s'ha indicat a la pauta general 5.

Pel que fa al termini de conservació, el període d'exposició adequat podria ser mentre la persona interessada ocupa el càrrec o lloc de responsable. Per tant, un cop en cessi seria recomanable retirar la informació del portal.

4.2.1.2. Article 9.1.d

"La relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual, i la plantilla i relació de contractes temporals i d'interinatges no vinculats a cap lloc de treball de la dita relació de llocs."



- **No identifiqueu els empleats públics a l'RLT.**
-

L'LTC obliga a publicar la relació de llocs de treball (RLT), que és l'instrument tècnic a través del qual s'ordenen tots els llocs de treball d'una determinada organització, independentment de la persona que ocupa el lloc de treball. Ha d'incloure la retribució del complement específic i del complement de destinació associat a cada lloc, entre d'altres dades relatives al lloc de treball, però no ha de contenir la identificació de la persona empleada que l'ocupa, tal com indiquen els dictàmens CNS 20/2018 i CNS 6/2017.

4.2.1.3. Article 9.1.e

“Les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció professional.”



-
- **Identifiqueu els aspirants admesos, aptes i seleccionats amb el nom i cognoms i quatre xifres del DNI.**
 - **Eviteu publicar la identitat dels exclosos o dels que no superen les proves, tret que ho imposi la normativa específica aplicable.**
 - **Manteniu les dades publicades només durant el termini aplicable.**
 - **Informeiu les persones interessades que les seves dades es publicaran.**
-

Cal identificar les persones admeses a processos selectius amb el nom i cognoms, per les raons següents: 1) hi ha un interès públic que justifica que la ciutadania conegui els aspirants que concorren als processos selectius per ocupar llocs al sector públic; 2) que els aspirants sàpiguen amb qui competeixen i puguin valorar les seves opcions en el procés selectiu; 3) poder detectar si s'han admès aspirants que no compleixen els requisits; i 4) que els aspirants puguin detectar causes d'abstenció en membres de l'òrgan qualificador i puguin recusar-los. Per consegüent, la publicació de les llistes de les persones que han superat el procés selectiu encara està més justificada, perquè la ciutadania conegui quines han estat les seleccionades.

El que s'ha indicat és aplicable tant als procediments de provisió definitiva com provisional, atès que l'article 9.1.e de l'LTC no distingeix entre uns i altres i, en qualsevol cas, la ciutadania té dret a conèixer la identitat de les persones seleccionades en ambdós casos.

A més, la publicació d'aquests llistats també té la finalitat de notificació a les persones interessades (art. 58.4.c de la Llei 26/2010 i 45.1.b de la Llei 39/2015). En aquest cas, seria aplicable el criteri establert a la DA 7a de l'LOPDGDD de publicar el nom i cognoms i quatre xifres del DNI, tal com ja s'ha explicat a la pauta general 2.1.

Pel que fa a les persones no admeses, excloses o declarades no aptes, no hi ha raons d'interès públic que justifiquin que se'n conegui la identitat. Si es tracta que la persona afectada sàpiga que ha quedat exclosa, amb el fet de no constar en el llistat de les admeses o aptes la finalitat ja queda complerta. Tot i això, seria recomanable habilitar un sistema d'accés restringit que, prèvia identificació i autenticació, permetés a cada aspirant conèixer la seva situació concreta i la qualificació que ha obtingut. Cal tenir en compte els efectes perjudicials que el coneixement públic que ha estat exclosa o declarada no apta pot generar en la reputació d'una persona.

No obstant el que s'ha dit, si hi ha un precepte que obliga a publicar la relació d'admesos i exclosos com a substitució de la notificació, cal aplicar el criteri que estableix la DA 7a de l'LOPDGDD. A tall d'exemple, aquest seria el cas de l'article 78 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals (RPEL), que estableix que la resolució sobre l'admissió dels aspirants ha d'indicar el lloc on es fan públiques les llistes completes dels aspirants admesos i exclosos.

A banda d'això, en processos selectius relatius a col·lectius determinats, com podria ser el cas de cossos policials, funcionaris de presons o altres col·lectius específics en els que es donen situacions especials, s'ha de valorar la possibilitat d'establir sistemes més restringits a l'hora de publicar les llistes, ja sigui mitjançant la limitació d'accés o a través de l'ús de dades personals pseudonimitzades.

Cal recordar la importància que tant la convocatòria com el formulari per participar-hi informin les persones interessades que les seves dades es publicaran, per la raons que ja s'han esmentat.

De conformitat amb el principi de limitació del termini de conservació de les dades, l'exposició de les llistes d'admesos i els resultats de les proves successives s'han de limitar al període en què es puguin formular al·legacions o recursos; per tant, s'han de retirar un cop transcorregut aquest termini. Pel que fa a la identitat de les persones seleccionades, podria estar justificat mantenir-la publicada durant un temps addicional, ja que des de l'òptica de la transparència es tracta d'una informació d'interès públic.

Quant a la identificació dels membres dels òrgans de selecció, aquesta Autoritat considera que hi ha base jurídica per divulgar aquestes dades, ja que és obligació publicar la convocatòria. D'altra banda, aquesta identificació és necessària perquè les persones interessades puguin exercir el mecanisme de la recusació, si escau. Aquesta identificació s'hauria de fer amb els noms i cognoms, d'acord amb els articles 9.1.b i 24.1 de l'LTC.

4.2.1.4. Article 9.1.f

“La relació d’alts càrrecs.”



-
- **Publiqueu només la identificació de les persones que tenen aquesta condició.**
 - **Manteniu les dades actualitzades.**
-

Aquest precepte habilita que es publiqui el nom i cognoms de les persones que ocupen un lloc de treball que té la consideració d’alt càrrec i, per tant, primerament cal determinar qui té aquesta consideració.

La definició d’aquest concepte la trobem a l’article 4.2 de l’LTC: a) a la Generalitat, els que estableixi la llei reguladora del règim d’incompatibilitats; b) a l’Administració local, els representants locals i els titulars dels òrgans superiors i directius, d’acord amb el que estableix la legislació de règim local; i c) per a d’altres organismes públics, els titulars o membres dels òrgans de govern i els càrrecs directius dels dits organismes.

Així, a l’Administració de la Generalitat i els seus organismes vinculats tenen la consideració d’alt càrrec les persones que ocupen llocs a partir de director general o equivalent. Pel que fa a les corporacions locals (art. 4.2.b) i altres organismes públics (art. 4.2.c), això es determina a la normativa o estatuts aplicables a cadascun. Per tant, cada entitat ha de vetllar perquè es publiqui la identitat de qui té aquesta condició.

Pel que fa als principis de limitació del termini de conservació i d’exactitud de les dades, la publicació d’aquesta informació s’hauria de mantenir mentre la persona afectada té aquesta condició. Així doncs, un cop ha cessat seria recomanable retirar la informació del portal.

4.2.1.5. Article 9.1.g

“Les llistes que eventualment es creïn per accedir als processos de formació i promoció.”



-
- **Identifiqueu les persones que n’han estat beneficiades amb el nom i cognoms i les dades bàsiques, com ara la denominació del lloc ocupat i l’activitat formativa.**
 - **Informeu les persones afectades que es publicaran les seves dades.**
 - **Manteniu publicades les llistes durant el termini necessari.**
-

En relació amb els processos de promoció i de formació, l’APDCAT ja s’ha pronunciat (dictàmens CNS 18/2015 i CNS 6/2017) en el sentit que l’LTC habilita que es publiquin els llistats de persones que n’han estat beneficiades, identificades amb el nom i cognoms. L’objectiu d’aquesta publicitat podria ser evitar privilegis o tractes de favor respecte d’uns empleats, en detriment d’altres. Respecte de les persones no proposades o no beneficiades,

als efectes de transparència no es considera una informació rellevant i, per tant, no estaria justificat identificar-les a les llistes esmentades.

Per altra banda, en la línia del que ja s'ha indicat en casos precedents, cal informar les persones que sol·liciten participar en aquests processos que, si són seleccionades, les seves dades es publicaran al portal de la transparència.

Respecte del període en què s'han de mantenir publicades les llistes, en el cas d'activitats de formació de l'Administració de la Generalitat l'informe del CITGO de 5 de febrer de 2019 fixa el criteri que cal publicar-les com a molt tard en el moment que s'inicia l'activitat, i mantenir-les publicades només fins un mes després d'aquesta data. Tot i això, mantenir la informació publicada durant un temps superior a un mes no plantejaria problemes respecte de la protecció de dades, ja que podria estar justificat allargar-ho durant el període necessari perquè es puguin analitzar, amb una certa perspectiva, els criteris que s'han aplicat a aquests processos.

4.2.1.6. Article 9.1.h

“La relació de llocs ocupats per personal adscrit pels adjudicataris de contractes signats amb l'Administració que, en virtut del contracte, dugui a terme una activitat, un servei o una obra amb caràcter permanent en una dependència o un establiment públic, i també el règim de dedicació i el règim retributiu d'aquest personal i les tasques que duu a terme.”



- **Publiqueu aquesta relació sense identificar les persones que ocupen els llocs.**

La informació que obliga a publicar el precepte és la “relació de llocs” ocupats per empleats de l'empresa contractista, especificant la dedicació, les retribucions i les tasques. La finalitat que es persegueix és que la ciutadania conegui aquests llocs i el cost que cadascun té per a l'entitat pública.

Per tant, de la mateixa manera que l'RLT, no s'hi han d'identificar les persones empleades.

4.2.1.7. Article 9.1.m

“Les resolucions dictades per l'òrgan competent, en aplicació de la normativa sobre el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs, amb la forma i condicions que es determinin per reglament.”

La previsió d'aquest article s'ha de complementar amb la de l'article 8.1.g de l'LT, que amb caràcter de mínims (art. 5.2 de l'LT) imposa la publicació de les “resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat que afectin els empleats públics” al portal de la transparència.



-
- **Publiqueu només un extracte de la resolució d'autorització de compatibilitat.**
 - **No publiqueu dades excessives.**
 - **Manteniu la publicació mentre l'autorització és vigent.**
-

Pel que fa a la informació sobre l'atorgament de compatibilitats, l'article 9.1.m de l'LTC només exigeix que es facin públiques les resolucions de compatibilitat que afecten els alts càrrecs. Per contra, l'article 8.1.g de l'LT preveu que també es publiquin les resolucions d'atorgament de compatibilitat que afecten els empleats públics.

Així doncs, cal publicar informació sobre les resolucions de compatibilitat concedides als alts càrrecs i a la resta dels empleats públics, així com les que autoritzen l'exercici d'activitat privada dels alts càrrecs quan hagin cessat.

Què s'ha de publicar sobre aquestes resolucions? El criteri de l'Autoritat, expressat en els dictàmens CNS 73/2016 i CNS 51/2014, és que per assolir la finalitat de transparència no cal publicar el text íntegre de la resolució, sinó que n'hi ha prou de publicar-ne un extracte, amb la informació rellevant per assolir la finalitat de la transparència. Aquesta informació és la següent: a) nom i cognoms de la persona afectada; b) dades relatives al lloc de treball principal ocupat (categoria, càrrec, dedicació horària, etc.); c) dades de l'activitat per a la qual s'autoritza la compatibilitat (descripció, caràcter públic o privat, dedicació horària, etc.); d) durada de la compatibilitat; i e) altres condicions a què estigui sotmesa la compatibilitat.

Aquesta solució és molt més garantista a l'hora de complir el principi de minimització de les dades i ja permet que la ciutadania conegui quins treballadors públics tenen autoritzada la compatibilitat, i quin abast té. D'aquesta manera, pot controlar si hi pot haver conflictes d'interessos que puguin afectar la seva actuació, dedicació i independència a l'hora d'exercir la funció pública al lloc de treball principal.

Cal tenir en compte, però, que en casos determinats hi poden concórrer circumstàncies personals que justifiquin l'anonimització de les dades personals, com ara motius de seguretat. Per això, és important que s'informi les persones que sol·liciten la compatibilitat sobre quines dades es publicaran, i en quins termes. Això els permetria al·legar, si escau, una situació personal especialment vulnerable que desaconselli que es divulguin les dades o que aconselli que es publiquin durant un termini inferior al previst.

Pel que fa al període d'exposició d'aquesta informació, escau que es mantingui publicada durant el període de vigència de la compatibilitat. Un cop se n'extingeixin els efectes, cal retirar-la del portal.

4.2.1.8. Article 9.2

“La informació organitzativa ha d'incloure el nombre d'alliberats sindicals que hi ha en l'àmbit de l'Administració i els ens que en depenen, amb la indicació dels sindicats corresponents, els costos que els alliberaments generen a l'Administració i el nombre d'hores sindicals utilitzades.”



-
- **Publiqueu només el nombre de persones alliberades sindicals, sense identificar-les amb el nom i cognoms.**
-

El precepte concreta amb claredat quina és la informació que cal publicar al portal: el nombre d'alliberats sindicals de l'entitat i dels ens que en depenen, el nom del sindicat al qual estan afiliats, el nombre d'hores sindicals alliberades i el cost dels alliberaments. Per tant, i atès que es tracta de categories especials de dades (art. 9 RGPD), no s'han de publicar el nom i cognoms ni altres dades que permetin identificar les persones alliberades.

4.2.2. Transparència en les decisions i actuacions de rellevància jurídica

L'article 10 de l'LTC ens proporciona un llistat de les decisions i actuacions de rellevància jurídica que cal publicar, als efectes de la transparència.

4.2.2.1. Article 10.1.b

“Les directives, les instruccions, les circulars i les respostes anonimitzades a consultes plantejades que tinguin una incidència especial sobre la interpretació i l'aplicació de les normes”



-
- **No publiqueu la identitat de la persona que ha formulat la consulta.**
-

L'article 7.a de l'LT també obliga a publicar les respostes anonimitzades a consultes, però amb una exigència més àmplia que l'LTC, ja que no ho restringeix a les consultes que tinguin una incidència especial sobre la interpretació i l'aplicació de les normes.

L'LTC no habilita que es publiqui la identificació de les persones físiques que fan les consultes, ja que és una dada irrellevant respecte de la finalitat de transparència.

4.2.2.2. Article 10.1.d

“Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau.”

Article 10.2

“En el cas de les lletres c i d de l'apartat 1, la informació també ha d'incloure els documents que, d'acord amb la normativa aplicable, han d'ésser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació, i també el contingut íntegre dels textos dels avantprojectes de llei i dels projectes del reglament.”



-
- **No publiquen la identitat de les persones físiques que han fet al·legacions en tràmits d'informació pública i participació ciutadana, tret que hi hagin consentit.**
-

Tal com indica el dictamen CNS 6/2017, la publicació d'informació sobre les persones físiques que han intervingut en aquesta fase d'informació pública o de participació ciutadana no està habilitada. Per tant, en el document que valori les aportacions que han fet, no han d'estar identificades amb el nom i cognoms ni amb cap altra dada que pugui permetre'n la identificació directa o indirecta.

Només el consentiment inequívoc de la persona física que ha efectuat l'aportació constituïria una base jurídica que habilitaria a publicar aquestes dades. Si fos així, cal aplicar també el principi de minimització de les dades i, així mateix, informar la persona afectada de la publicació de les dades i de la resta de punts que preveu l'article 13 de l'RGPD.

4.2.2.3. Article 10.1.f

“Actes administratius, declaracions responsables i comunicacions que poden tenir incidència sobre el domini públic o els serveis públics. Altres actes en què ho aconsellin raons d'interès públic especial.”

Article 10.1.g

“Els actes que hagin estat objecte d'un procediment de revisió per la via administrativa.”

Article 10.1.h

“Les resolucions administratives i judicials que puguin tenir rellevància pública. I les resolucions judicials definitives que afectin les persones obligades al compliment d'aquesta Llei, i les resolucions judicials definitives que afectin les persones obligades al compliment d'aquesta Llei, per raó de l'exercici de les funcions i responsabilitats que els atribueix.”

Article 10.1.i

“Els dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora i dels altres òrgans consultius.”

Article 10.3

“En el cas de les lletres f, g, h i i de l'apartat 1, la informació no ha d'incloure dades o referències personals.”



-
- **No publiquen la identitat de les persones físiques interessades.**
 - **Verifiquen que no s'inclou cap dada que en permeti la identificació indirecta.**
 - **Publiquen un resum de la decisió adoptada, en lloc del document íntegre, quan tot i l'anonimització la persona interessada pugui resultar identificable.**
 - **Oculteu el codi segur de verificació (CSV) del document.**
-

L'article 10.1 de l'LTC, en les lletres que s'han transcrit, obliga a publicar un seguit d'informació relativa a decisions i actuacions de rellevància jurídica. La finalitat de transparència que es persegueix és que la ciutadania conegui en quins criteris es basen aquestes decisions i, per tant, la identitat de la persona afectada és irrellevant. Per això, l'article 10.3 de l'LTC exigeix que aquesta informació es publiqui dissociada o anonimitzada.

Per les mateixes raons, tampoc no s'hauria de divulgar la identitat de persones treballadores. Només podria resultar adequada la divulgació de la identificació de l'autoritat o càrrec que hagués adoptat la decisió a publicar, si bé caldria evitar la divulgació de la signatura manuscrita o el número de DNI, tal com s'ha indicat a la pauta general 2.

En conseqüència, tret d'aquest darrer supòsit, en aquests tipus de documents que es publiquen al portal no hi ha d'haver cap dada personal. Cal recordar aquí que, per anonimitzar el nom i cognoms, no n'hi ha prou de substituir-los per les inicials, ja que el context de la informació pot fer relativament senzilla la identificació indirecta de la persona interessada. Per assegurar aquesta anonimització, cal que la dissociació impedeixi associar una determinada informació a un individu determinat. Es considera que l'afectat no és identificable quan identificar-lo exigeix terminis o activitats desproporcionades.

Hi ha ocasions en què el contingut de la informació a publicar dificulta la dissociació, com ara les resolucions de queixes de persones empleades públiques o altres equivalents. En aquests supòsits, tal com indica el dictamen CNS 5/2016, en lloc del document íntegre anonimitzat es podria publicar un resum de la decisió. D'aquesta manera, s'assoliria la finalitat de transparència sense vulnerar el dret a la protecció de dades de les persones afectades.

A l'últim, cal subratllar que totes les accions per anonimitzar la informació serien estèrils si en el document publicat es manté visible el codi segur de verificació (CSV). Com és sabut, a través d'aquest codi es podria accedir al document íntegre disponible a la seu electrònica, de manera que cal prestar molta atenció a evitar que es mantingui visible.

4.2.3. Transparència en la gestió econòmica, comptable i pressupostària

4.2.3.1. Article 11.1.b

“Retribucions, indemnitzacions i dietes, activitats i béns dels membres del Govern, alts càrrecs de l'Administració pública i personal directiu dels ens públics, societats, fundacions i consorcis. Indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec.”

Article 11.1.d

“Les resolucions dictades per l'òrgan competent per a instruir i resoldre els expedients relatius a les declaracions d'activitats, patrimonials i d'interessos dels alts càrrecs i a la inscripció en els registres corresponents, en aplicació de la normativa sobre incompatibilitats dels alts càrrecs.”

Article 56: “1. Els alts càrrecs estan subjectes al règim d'incompatibilitats i a les obligacions de declaració d'activitats, de béns patrimonials i d'interessos establerts per la legislació específica.

2. El Registre de declaracions d'activitats és públic. L'accés als registres de les declaracions dels béns patrimonials i d'interessos es regeix per llur normativa específica, sens perjudici de la qual s'ha de fer pública una declaració que indiqui la situació patrimonial dels alts càrrecs, que no n'ha d'incloure les dades de localització ni les que siguin necessàries per a salvaguardar la privacitat i la seguretat dels titulars.”

Article 8.1.h LT: “Les declaracions anuals de béns i activitats dels representants locals, en els termes previstos a la Llei 7/1985 (...). Quan el reglament no fixi els termes en què s'han de fer públiques aquestes declaracions s'aplicarà el previst a la normativa de conflictes d'interessos en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat.”



-
- **Identifiqueu els alts càrrecs i personal directiu només amb el nom i cognoms, quan publiqueu la informació sobre retribucions, activitats i béns.**
 - **Publiqueu un extracte que permeti conèixer-ne la situació patrimonial, en lloc de les declaracions íntegres.**
 - **No publiqueu les dades relatives a la localització dels béns immobles.**
 - **Manteniu les dades actualitzades.**
 - **Informe la persona interessada que aquesta informació es publicarà.**
-

Aquest precepte es refereix, d'una banda, a diversos conceptes retributius; i d'altra banda, a les activitats i béns d'alts càrrecs i personal directiu, qüestions que s'abordaran de manera separada.

4.2.3.1.1. Retribucions d'alts càrrecs i personal directiu

Aquest apartat està referit a les retribucions que han percebut les autoritats, alts càrrecs i personal directiu per qualsevol concepte, incloses les indemnitzacions i dietes. També cal publicar les indemnitzacions a percebre en deixar el càrrec, si escau.

Aquesta informació ha d'estar referida a la persona concreta i la identificació es podria fer de manera directa, amb el nom i cognoms, o de manera indirecta, mitjançant el lloc ocupat.

L'Autoritat s'ha referit a la publicitat sobre les retribucions en nombrosos dictàmens (CNS 20/2018, CNS 6/2017 i CNS 61/2016).

4.2.3.1.2. Activitats i béns

Els articles 11.1.b, 11.1.d i 56 de l'LTC es refereixen a la publicació d'aquesta informació al portal. També cal tenir en compte el que preveu l'article 8.1.h de l'LT, que es remet a l'LRBRL (art. 85.7), així com la normativa de conflictes d'interessos de l'Administració General de l'Estat, si escau.

En el cas de l'Administració de la Generalitat i les entitats que hi estan vinculades, els registres sobre béns i activitats dels alts càrrecs estan regulats a la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, que no exigeix publicitat activa.

Pel que fa a les entitats de l'àmbit local, cal acudir a l'article 85.7 de l'LRBRL, que preveu que el Ple aprovi uns models de declaració de béns i activitats aprovats, que s'han de publicar anualment i quan finalitza el mandat. Així mateix, preveu que s'inscriguin al Registre d'interessos i afegeix la possibilitat de restringir la publicitat de la declaració, si amenaça la seguretat personal o la dels seus béns o negocis, o la de persones vinculades.

En l'àmbit català, l'article 163 del Decret legislatiu 2/2003 regula aquest registre d'interessos, però no n'imposa la publicitat. D'altra banda, la normativa de conflictes a la qual remet l'article 8.1.h de l'LT és la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat; l'article 21.2 d'aquesta llei preveu que es publiquin al BOE les declaracions de béns i drets patrimonials (dels alts càrrecs de l'AGE), de les quals cal ometre les dades de localització "i salvaguardant la privacitat i seguretat dels seus titulars"; és a dir, coincideix amb el que preveu l'article 56.2 de l'LTC.

D'acord amb aquesta normativa, tant l'Administració autonòmica i entitats vinculades com l'Administració Local tenen el deure de publicar la informació sobre les declaracions de béns i activitats al portal de la transparència. Ara bé, no escau publicar la declaració íntegra, sinó únicament un extracte que permetés tenir coneixement de la situació patrimonial dels alts càrrecs, i en cap cas s'haurien de publicar les dades de localització dels béns immobles.

Així mateix, per complir amb el deure d'informació establert a l'article 13 de l'RGPD, cal informar la persona interessada que aquestes dades es publicaran al portal de la transparència. Aquesta informació es podria incloure al model de declaració que ha d'emplenar.

Respecte del període d'exposició de la informació, com a regla general seria recomanable retirar la informació del portal un cop la persona afectada ha cessat en el càrrec, sense perjudici que hi hagi circumstàncies que justifiquin que es mantingui publicada més enllà d'aquest termini.

4.2.3.2. Article 11.1.e

"Informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos."



-
- **Publiqueu la informació sobre retribucions generals sense el nom i cognom dels empleats públics.**
-

L'objectiu principal perseguit per l'LTC aquí és que la ciutadania pugui conèixer de manera agregada la despesa destinada a retribucions dels empleats públics, però sense identificar-los, a diferència del col·lectiu format per alts càrrecs i personal directiu. Cal, doncs, oferir la informació retributiva agrupada per cossos i escales.

4.2.3.3. Article 11.2

“La informació relativa a la gestió patrimonial ha d'incloure: a) La informació sobre les dades més rellevants de l'inventari general del patrimoni pel que fa als béns immobles de domini públic i patrimonials i als béns mobles amb un valor especial. b) La informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni.”



-
- **Publiqueu la informació sobre el patrimoni i la gestió patrimonial sense dades personals.**
 - **Publiqueu, si escau, el nom i cognoms de les persones a les quals s'ha concedit l'ús privatiu d'un bé públic.**
-

La publicació de la informació exigida en aquest punt per l'LTC no hauria de comportar la divulgació de dades personals, amb caràcter general.

Respecte de l'atorgament de concessions administratives, el dictamen CNS 6/2017 es pronuncia sobre la publicitat activa en el cas de l'atorgament de concessions en el marc del servei públic de cementiri. En aquest cas, l'APDCAT indica que la previsió de la lletra a) de l'article 11.2 de l'LTC, en connexió amb la lletra b) del mateix article, habilitaria a publicar la identitat de les persones a les quals s'ha atorgat l'ús privatiu d'un nínxol, en un determinat període de temps.

4.2.4. Transparència en la contractació pública

Les exigències de publicitat en matèria de contractació pública són molt elevades i no només venen imposades per l'LTC, sinó també per la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), i altra normativa sectorial. Tota la informació sobre aquesta matèria ha de constar en un espai diferenciat del portal de la transparència (art. 13.2 de l'LTC). Aquest espai és el perfil de contractant de cada entitat, inclòs a la plataforma electrònica de contractació pública, a la qual s'hauria de poder accedir mitjançant un enllaç des del portal de la transparència.

Les previsions de l'LTC i l'LCSP no són idèntiques i, per això, l'APDCAT ha rebut diverses consultes sobre la manera adequada de complir les exigències d'ambdues lleis. Aquesta qüestió s'ha examinat en dos dictàmens (CNS 58/2018 i 1/2019), el darrer dels quals s'ha emès ja quan era vigent l'LOPDGDD.

L'article 13 de l'LTC disposa que la transparència en l'àmbit de contractació és aplicable a tots els contractes i ha d'incloure tota la informació enumerada en els diferents ítems del precepte. A continuació es tracten els que presenten algun conflicte amb el dret a la protecció de dades personals.

4.2.4.1. Article 13.1.a

“La informació sobre les entitats i els òrgans de contractació, amb la indicació de la denominació exacta, el telèfon i les adreces postals i electròniques.”



- **Publiqueu el nom i cognoms i dades de contacte de les persones que formen part dels òrgans de contractació.**

Aquesta informació ha d'incloure les dades necessàries per poder-se relacionar amb l'òrgan de contractació. Per tant, en el cas d'òrgans unipersonals s'ha de donar a conèixer la identitat de la persona, amb el nom i cognoms i el càrrec que ocupa; i en el cas d'òrgans col·legiats, cal informar de la identitat de les persones que en formen part. Així mateix, caldria incloure-hi les dades de contacte d'aquestes persones (telèfon, correu electrònic i domicili de la seu social), sense que estigui justificat incloure-hi cap altra dada personal.

4.2.4.2. Article 13.1.d

“Els contractes subscrits, amb la indicació de l'objecte, l'import de la licitació i d'adjudicació, el procediment utilitzat per contractar i la identitat de l'adjudicatari, la durada, el nombre de licitadors, els criteris d'adjudicació, el quadre comparatiu d'ofertes i les puntuacions respectives, i també els acords i informes tècnics del procés de contractació. Aquesta informació ha d'estar actualitzada i fer referència, com a mínim, als darrers cinc anys.”



- **Identifiqueu les persones físiques adjudicatàries i licitadores amb el nom i cognoms.**
- **Identifiqueu les autoritats, càrrecs i empleats públics amb el nom i cognoms i el lloc que ocupen.**
- **No en publiqueu el número de DNI ni les signatures manuscrites.**
- **Oculteu altres dades personals que podrien constar a la documentació a publicar.**
- **Informeu les persones interessades que les seves dades es publicaran.**

L'article 13 detalla molta informació sotmesa al deure de publicitat activa, juntament amb la informació que també cal publicar per exigències dels articles 63 i 154 de l'LCSP. Ara bé, d'acord amb el principi de minimització, les dades personals que es publiquen al perfil del contractant han de ser les estrictament necessàries per assolir la finalitat de transparència, que és que la ciutadania pugui fer un control eficaç del procés d'adjudicació del contracte i, per tant, de la gestió de recursos públics.

En aquest sentit, tal com argumenten els dictàmens CNS 58/2018 i CNS 1/2019, esdevé imprescindible conèixer la identitat de les persones adjudicatàries del contracte i de les persones licitadores, en aquest darrer cas per imposició de l'article 63.3.e de l'LCSP. Aquesta identitat s'ha de publicar també si es tracta de persones físiques, com empresaris individuals i professionals liberals.

L'article 151.2.c de l'LCSP exigeix que es difongui únicament el nom de l'adjudicatari. Per tant, per identificar correctament aquestes persones n'hi ha prou de publicar-ne el nom i cognoms, de manera que la difusió de qualsevol altra dada personal identificativa, en particular del número de DNI, no està justificada.

A més d'això, cal publicar també la informació personal de les persones que formen part de l'entitat pública i que intervenen en el procés d'adjudicació per raó del seu càrrec o funcions. En aquest cas, es considera rellevant que la ciutadania les pugui identificar únicament pel càrrec i el nom i cognoms, de manera que cal evitar difondre el número de DNI i la signatura manuscrita. Així mateix, cal haver-ne informat prèviament aquestes persones a fi que, si escau, puguin al·legar circumstàncies singulars que podrien desaconsellar que se'n publiquessin les dades, tal com s'ha indicat a la pauta general 5.

4.2.5. Transparència en els convenis de col·laboració

En matèria de convenis de col·laboració, la legislació de règim jurídic també conté exigències de publicitat al DOGC (article 110.3 de la Llei 26/2010, en la redacció donada per la Llei 16/2015), que no s'han analitzat en aquesta auditoria. Les verificacions s'han adreçat a la publicació de convenis al Registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat, que s'ha d'integrar en el portal de la transparència (art. 14.3 LTC) i que, així mateix, ha d'incloure els convenis de les entitats que formen part de l'Administració local (disposició addicional 9a LTC). L'obligació de publicar aquesta informació als portals s'aplica a tots els convenis i encàrrecs de gestió (art. 14.1 LTC).

Article 14.2

“La informació pública relativa als convenis de col·laboració ha d'incloure, com a mínim:

- a) La relació dels convenis vigents, amb la indicació de la data, les parts que els signen, l'objecte, els drets i les obligacions de qualsevol mena que generin i el període de vigència.
- b) Les eventuais modificacions de qualsevol dels paràmetres a què fa referència la lletra a, i la data i la forma en què s'hagin produït.
- c) La informació relativa al compliment i l'execució dels convenis.”



-
- **Publiqueu únicament el nom i cognoms de les persones que intervenen en representació de les entitats que signen el conveni.**
 - **Eviteu divulgar dades d'altres persones identificades al text del conveni. Presteu atenció, sobretot, a les dades de categories especials.**
-

El contingut íntegre dels convenis es publica al Registre de convenis integrat en els portals de la transparència. La menció al deure de publicar “les parts que els signen” no només permet divulgar el nom de l’entitat signatària, sinó que també permetria publicar el nom i cognoms de les persones que actuen en representació de les entitats esmentades.

L’aplicació del principi de minimització de les dades hauria d’evitar que es publiquin d’altres dades personals, en particular del número de DNI o altres dades de contacte, i també la signatura manuscrita. Tot el que s’indica també seria aplicable a la publicació dels encàrrecs de gestió als quals es refereix l’article 14 de l’LTC.

Cal tenir en compte que hi ha convenis que, per raó de la matèria (serveis socials, salut, etc.) poden incloure la identificació de persones que formen part de col·lectius que mereixen una protecció especial. Per exemple, el col·lectiu de menors o el de persones que pateixen situacions de vulnerabilitat social o circumstàncies vinculades a categories especials de dades (article 9 de l’RGPD), com les dades de salut. Atès que els articles 7 i 23 de l’LTC prohibeixen publicar al portal dades d’aquesta categoria, abans de publicar el conveni cal assegurar-se que no seran accessibles.

Quant al període d’exposició de la informació, l’article 14 de l’LTC indica que cal publicar els convenis vigents. Per tant, l’habilitació per publicar aquestes dades personals només es manté mentre el conveni és vigent.

4.2.6. Transparència en l’activitat subvencional

En l’àmbit de les subvencions, la legislació sectorial també imposa un nivell elevat de publicitat. La Llei 38/2003, de 18 de novembre, general de subvencions, configura la Base de dades nacional de subvencions (BDNS) i preveu expressament que es publiqui la identitat de les persones beneficiàries, juntament amb l’objecte, import, etc. Tot i que la BDNS no ha estat objecte de l’auditoria, quan les entitats auditades han publicat les dades sobre subvencions mitjançant un enllaç a aquesta BDNS, s’ha verificat la informació que consta en la base de dades esmentada.

Article 15.1

“La informació relativa a les subvencions i els ajuts públics que els subjectes obligats han de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d’incloure: (...)

c) Les subvencions i els ajuts públics atorgats, amb la indicació de l’import, l’objecte i els beneficiaris. Aquesta informació ha d’incloure les subvencions i els ajuts, ha d’estar actualitzada i ha de fer referència als darrers cinc anys. També ha d’incloure les subvencions i els ajuts atorgats sense publicitat i concurrència si aquests requisits s’han exceptuat, en els casos establerts legalment. En el cas de subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social, s’ha de preservar la identitat dels beneficiaris.”



-
- **Publiqueu el nom i cognoms de les persones beneficiàries de les subvencions i ajuts. Si escau, publiqueu-ne el número de DNI parcial.**
 - **No publiqueu dades que permetin la identificació de persones beneficiàries d'ajuts per motius de vulnerabilitat social o altres circumstàncies vinculades a dades de categories especials.**
 - **No mantingueu les dades personals publicades més enllà de cinc anys.**
 - **Informeu prèviament les persones interessades que les seves dades es publicaran.**
-

L'LTC exigeix identificar les persones beneficiàries d'ajuts i subvencions, tant si són persones jurídiques com persones físiques, amb caràcter general i sense perjudici dels casos singulars esmentats més endavant. La finalitat que persegueix l'LTC és que la ciutadania pugui conèixer la destinació concreta de les partides pressupostàries destinades a l'activitat subvencional i, per això, en aquesta matèria la transparència adquireix una importància màxima.

Per tant, cal identificar les persones físiques beneficiàries d'ajuts amb el nom i cognoms, ja que la utilització de dades substitutives, com el número de DNI o altres codis, aniria contra els fins perseguits per l'LTC, ja que la persona beneficiada podria conèixer la informació, però en canvi la ciutadania en general, no.

Si la publicació de la informació exigida per l'article 15.1.c de l'LTC té la finalitat de notificar la concessió de l'ajut a les persones interessades, cal aplicar el que preveu la DA 7a de l'LOPDGDD, a la qual s'ha fet referència en la pauta general 2.1, i identificar les persones beneficiàries amb el nom i cognoms i les quatre xifres del número del DNI.

Ara bé, com ja s'ha avançat, l'LTC estableix que si els ajuts es concedeixen per motius de vulnerabilitat social s'ha de preservar la identitat de les persones beneficiàries, és a dir que s'ha de publicar de manera anonimitzada. Tampoc no escau revelar la identitat dels beneficiaris, en ajuts per motius vinculats a dades personals de categories especials (salut, etc.). En aquests casos, cal assegurar-se que l'anonimització o la pseudonimització de les dades és efectiva.

Les dades anonimitzades són el resultat d'un procés de dissociació que impedeix vincular la informació a una persona. Així mateix, també serien anònimes les dades que es publiquessin de forma agregada, és a dir amb informació resumida o general. D'altra banda, la identificació també s'evitaria amb l'ús de dades pseudonimitzades, enteses com les que contenen informació vinculada a una persona física, a la qual prèviament s'ha assignat un codi que n'impedeix la identificació, si no es disposa d'informació addicional d'accés restringit. En canvi, si la informació es publica amb les inicials del nom i cognoms, en determinats contextos és possible identificar la persona afectada.

A tall d'exemple, la necessitat de preservar la identitat de les persones beneficiàries d'ajuts es dona en diversos supòsits de risc d'exclusió social, com ara: beques menjador; ajuts per

pobresa energètica; ajuts socioeconòmics a escoles; ajuts per a la mobilitat per a persones discapacitades; o ajuts dels serveis socials en general.

La preservació de la identitat dels beneficiaris de les subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social es justifica perquè la difusió d'aquestes dades en els portals de la transparència, des del punt de vista de la protecció de dades, comportaria més afectació sobre el dret a la privacitat d'aquestes persones. Cal tenir en compte que, quan els ajuts atorgats fan referència a casos de vulnerabilitat social, la difusió d'aquesta informació pot comportar que terceres persones coneguin categories especials de dades, o bé dades mereixedores d'una especial reserva.

Respecte del dret d'informació, és recomanable incloure una clàusula en el formulari que han d'emplenar els sol·licitants dels ajuts, sens perjudici que també s'inclouï a la convocatòria corresponent. Això permetria que la persona interessada pogués al·legar circumstàncies que podrien desaconsellar publicar les dades.

A l'últim, pel que fa al termini en què cal mantenir la publicació de la informació, l'LTC preveu expressament que la informació ha d'estar actualitzada i ha de fer referència als darrers cinc anys, la qual cosa implica que durant aquest període la informació que conté la identificació de les persones físiques beneficiàries hauria de ser accessible a la ciutadania. Ara bé, un cop transcorregut aquest termini, s'entendria també que decau la base jurídica que legitima la publicació, de manera que s'hauria d'evitar mantenir-la. En aquest cas, seria aplicable la pauta general 4 sobre la conveniència de disposar de processos o mecanismes automatitzats que assegurin que aquestes dades personals es deixen de tractar, un cop es compleix el termini indicat.

Annex 1: llistat d'entitats

1. Generalitat de Catalunya: tots els departaments (13)

Departament de la Presidència

Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda

Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència

Departament d'Interior

Departament d'Ensenyament

Departament de Salut

Departament de Territori i Sostenibilitat

Departament de Cultura

Departament de Justícia

Departament de Treball, Afers Socials i Famílies

Departament d'Empresa i Coneixement

Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública

Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació

2. Diputacions: totes (4)

Diputació de Barcelona

Diputació de Girona

Diputació de Lleida

Diputació de Tarragona

3. Consells comarcals: tots (42)

Conselh Generau d'Aran

Consell Comarcal d'Osona

Consell Comarcal de l'Alt Camp

Consell Comarcal de l'Alt Empordà

Consell Comarcal de l'Alt Penedès

Consell Comarcal de l'Alt Urgell

Consell Comarcal de l'Alta Ribagorça

Consell Comarcal de l'Anoia

Consell Comarcal de l'Urgell

Consell Comarcal de la Cerdanya

Consell Comarcal de la Conca de Barberà
Consell Comarcal de la Garrotxa
Consell Comarcal de la Noguera
Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre
Consell Comarcal de la Segarra
Consell Comarcal de la Selva
Consell Comarcal de la Terra Alta
Consell Comarcal de les Garrigues
Consell Comarcal del Bages
Consell Comarcal del Baix Camp
Consell Comarcal del Baix Ebre
Consell Comarcal del Baix Empordà
Consell Comarcal del Baix Llobregat
Consell Comarcal del Baix Penedès
Consell Comarcal del Barcelonès
Consell Comarcal del Berguedà
Consell Comarcal del Garraf
Consell Comarcal del Gironès
Consell Comarcal del Maresme
Consell Comarcal del Moianès
Consell Comarcal del Montsià
Consell Comarcal del Pallars Jussà
Consell Comarcal del Pallars Sobirà
Consell Comarcal del Pla d'Urgell
Consell Comarcal del Pla de l'Estany
Consell Comarcal del Priorat
Consell Comarcal del Ripollès
Consell Comarcal del Segrià
Consell Comarcal del Solsonès
Consell Comarcal del Tarragonès
Consell Comarcal del Vallès Occidental
Consell Comarcal del Vallès Oriental

4. Ajuntaments: segons el nombre d'habitants, d'acord amb les consideracions següents:

- Volum de població. S'ha volgut abastar el màxim possible de població afectada i, per això, s'han seleccionat tots els municipis de més de 100.000 habitants i les quatre capitals de província:

Ajuntament	Habitants
Girona	99.013
Reus	103.123
Santa Coloma de Gramenet	117.597
Mataró	126.127
Tarragona	131.507
Lleida	137.327
Sabadell	209.931
Badalona	215.848
Terrassa	216.428
L'Hospitalet de Llobregat	257.349
Barcelona	1.620.809

- Varietat de la mostra. S'ha procurat que la mostra abastés varietat en el tipus d'ajuntaments i, per això, s'hi ha inclòs ajuntaments grans, mitjans i petits. La selecció és la següent:
 - Entre 20.000 i 50.000 hab. → els 10 més grans

Ajuntament	Habitants
Lloret de Mar	36.878
Ripollet	37.899
Blanes	38.813
Igualada	39.316
Vilafranca del Penedès	39.532
Vic	43.964
Sant Feliu de Llobregat	44.198
Esplugues de Llobregat	45.890
Figueres	45.961
Gavà	46.538

- Entre 10.000 i 20.000 hab. → els 10 més grans

Ajuntament	Habitants
Sant Celoni	17.588
Palamós	17.743
Cardedeu	18.210
Malgrat de Mar	18.345
Calella	18.481
Parets del Vallès	18.970
Roses	19.216
Banyoles	19.397
Les Franqueses del Vallès	19.584
Sant Quirze del Vallès	19.867

- Entre 5.000 i 10.000 hab. → els 10 més petits

Ajuntament	Habitants
Sarrià de Ter	5.052
Sant Pol de Mar	5.062
Altafulla	5.089
Alcover	5.163
Santa Cristina d'Aro	5.194
Dosrius	5.198
Capellades	5.225
Vilanova del Vallès	5.285
Celrà	5.376
Agramunt	5.405

Font informació: Federació de Municipis de Catalunya (FMC), dades any 2018.

5. **Universitats:** totes les universitats públiques catalanes (7)

Públiques: Universitat Autònoma de Barcelona
 Universitat de Barcelona
 Universitat Pompeu Fabra
 Universitat de Girona
 Universitat Rovira i Virgili
 Universitat Politècnica de Catalunya
 Universitat de Lleida