

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ens local sobre la publicació al web municipal d'un informe mensual en què es detallin les despeses de l'alcalde i dels regidors del consistori**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un ens local sobre la publicació al web municipal d'un informe mensual en què es detallin les despeses de l'alcalde i dels regidors del consistori, per tal d'analitzar la seva adequació a la normativa de protecció de dades.

S'acompanya a l'escrit documentació comptable de la corporació corresponent al desenvolupament del seu pressupost, on es recullen algunes despeses.

Analitzada la petició i la documentació que l'acompanya, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

**I**

(...)

**II**

L'ens local manifesta, en el seu escrit de consulta, que un grup municipal ha demanat la publicació al web municipal d'un informe mensual en què es detallin les despeses de lliure disposició d'alcaldia, el consum dels telèfons mòbils dels regidors i càrrecs de confiança, així com les dietes i les despeses de representació de l'alcalde i dels regidors del consistori. A títol d'exemple s'adjunten uns llistats comptables.

Atès que, d'acord amb les manifestacions de l'ens local, en ocasions, aquesta informació podria contenir dades personals identificatives dels subministradors (nom, cognom i DNI), se sol·licita a aquesta Autoritat informe sobre la possibilitat de donar difusió a aquestes dades en el web municipal.

L'anàlisi d'aquesta qüestió s'efectua en els apartats següents d'aquest dictamen.

**III**

D'entrada, escau assenyalar que, per tal de determinar si en el cas examinat resulta aplicable la normativa vigent en matèria de protecció de dades personals, cal analitzar prèviament la naturalesa de la informació que seria objecte de difusió en el web municipal.

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) és d'aplicació *"a les dades de caràcter personal registrades en suport físic, que les faci susceptibles de tractament, i a qualsevol modalitat d'ús posterior d'aquestes dades pels sectors públic i privat"* (article 2.1), entenent per dada de caràcter personal *"qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables"* (article 3.a).

L'article 5.1.f) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD (en endavant, RLOPD) afegeix que és dada de caràcter personal *"qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables"*.

En aquest sentit, el RLOPD concreta que és identificable *“qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si la dita identificació requereix terminis o activitats desproporcionats”* (article 5.1.o).

D'acord amb aquests preceptes, és clar que la LOPD estén el seu àmbit d'aplicació a les persones físiques o als col·lectius de persones físiques sobre les quals es pretén obtenir dades de caràcter personal, quedant fora del control de la legislació de protecció de dades, per tant, la informació que es refereix a persones jurídiques, tret que aquesta informació objecte de tractament faci referència a les persones físiques que actuen en representació d'aquestes persones jurídiques.

D'acord amb els llistats adjuntats a l'escrit de consulta, relatius a la comptabilitat de l'ens local corresponent a l'estat de despeses dels darrers 5 anys, la informació que, en principi, seria difosa mitjançant el web municipal comprendria dades dels subministradors del consistori, això és, dades relatives a persones jurídiques i a persones físiques empresaris individuals.

Cal tenir en compte, per tant, que pel que fa a la informació relativa als subministradors persones jurídiques, en restar fora de l'àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades, no hi hauria cap impediment, des de la vessant del dret a la protecció de dades personals, per a dur a terme la seva difusió mitjançant el portal web municipal.

Pel que fa a aquella altra informació que fa referència als subministradors empresaris individuals, escau assenyalar que el RLOPD també els exclou del règim d'aplicació de la normativa de protecció de dades personals quan la informació fa referència a la seva condició de comerciants, industrials o naviliers (article 2.3), per la qual cosa, en principi, tampoc hi hauria impediments per donar-hi difusió.

Ara bé, atès que la interpretació que es faci de l'article 2.3 del RLOPD no ha de contradir el que es pugui desprendre de la pròpia LOPD, es considera necessari en aquests casos fer una interpretació restrictiva de l'esmentat article per tal d'evitar que determinats supòsits de tractament de dades de caràcter personal quedin fora del control de la normativa de protecció de dades.

Així, a banda de la dificultat d'encabir determinades categories d'empresaris en les categories de comerciants, industrials o naviliers, atesa la dificultat en molts supòsits de separar els aspectes referits exclusivament a la condició d'empresari dels referits a la vida personal, es considera convenient igualment en aquests casos incloure el tractament de les seves dades en l'àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades.

D'altra banda, es constata que en aquests llistats comptables també s'hi conté diversa informació que fa referència a determinades persones físiques –bàsicament, a l'alcalde i als regidors del consistori- que, en ocasions, apareixen clarament identificades i, en d'altres, seria possible identificar-les sense requerir esforços desproporcionats.

Per tant, en relació amb el tractament d'aquesta informació -que, d'acord amb els citats articles 3.a) de la LOPD i 5.1.o) del RLOPD, té consideració de dada de caràcter personal- resultarà plenament aplicable la normativa en matèria de protecció de dades personals.

Dit això, no es pot descartar que la informació continguda en aquests llistats comptables, així com aquella altra a què també es fa referència a l'escrit de consulta, sigui difosa a través del portal web municipal de manera agregada, és a dir, sense que

pugui ser possible identificar cap persona física (especialment si es té en compte la previsió de publicar un informe mensual amb el detall de les despeses).

En aquest darrer cas, és clar que, des del punt de vista de la protecció de dades personals, res impedeix que es pugui dur a terme la difusió d'aquesta informació, atès que ens trobaríem en realitat davant d'un tractament de dades dissociades (article 5.1.e) RLOPD). Ara bé, cal tenir present que per a que la dissociació pugui ser considerada suficient als efectes de la LOPD cal que de l'aplicació del procés de dissociació (article 3.j) LOPD) resulti realment impossible associar una determinada dada amb un individu determinat.

A títol d'exemple de la possibilitat de difondre informació econòmica i pressupostària de manera agregada, convé destacar la previsió de l'article 7.a) del *Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, actualment en tramitació al Congrés dels Diputats, en què s'estableix que *"la publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente y de forma agregada"*.

#### IV

Establert en quins supòsits resulta d'aplicació la LOPD i la seva normativa de desplegament, cal assenyalar que, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de caràcter personal, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat -com en aquest cas és la difusió de dades personals a Internet- constitueix una cessió o comunicació de dades (article 3.i) LOPD) i, com a tal, s'ha d'efectuar de conformitat amb el règim previst, amb caràcter general, a l'article 11 de la LOPD.

Aquest precepte disposa, com a norma general, que les dades objecte de tractament *"només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat"* (apartat 1). Aquesta regla general troba però determinades excepcions, entre les quals cal destacar, la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat 2.a).

Així, en relació amb les dades personals que fan referència als empresaris individuals subjectes a la normativa de protecció de dades i partint de la base que no es compta el seu consentiment, caldrà veure si existeix alguna norma amb rang de llei que habiliti l'esmentada comunicació (difusió) per part de l'ens local.

En aquest sentit, cal tenir en compte allò disposat en el Text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSF), aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.

Aquesta Llei té per objecte, entre d'altres aspectes, garantir la publicitat i la transparència dels procediments (article 1), preveient, amb aquesta finalitat, la difusió de la informació sobre les adjudicacions de contractes a través de determinats mitjans, com ara, el perfil del contractant (article 53), els diaris oficials (article 154) o el Registre de Contractes del Sector Públic (article 333).

En concret, i als efectes que interessin, convé destacar la previsió de l'article 53 del TRLCSF:

*"1. Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta Ley o por las normas autonómicas de desarrollo o en los que así se decida voluntariamente, los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de*

*contratante. La forma de acceso al perfil de contratante deberá especificarse en las páginas Web institucionales que mantengan los entes del sector público, en la Plataforma de Contratación del Estado y en los pliegos y anuncios de licitación.*

*2. El perfil de contratante podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación, tales como los anuncios de información previa contemplados en el artículo 141, las licitaciones abiertas o en curso y la documentación relativa a las mismas, las contrataciones programadas, los contratos adjudicados, los procedimientos anulados, y cualquier otra información útil de tipo general, como puntos de contacto y medios de comunicación que pueden utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación. En todo caso deberá publicarse en el perfil de contratante la adjudicación de los contratos.  
(...).”*

Aquest precepte, que exigeix la publicitat de la informació relativa a les adjudicacions de les administracions públiques a través del perfil del contractant de la seva seu electrònica, també habilita els òrgans de contractació per poder donar difusió de la seva activitat contractual mitjançant altres mitjans de publicitat, no només en els casos exigits pel mateix TRLCSP o per les normes autonòmiques de desplegament, sinó també en aquells altres casos en què així ho decideixin voluntàriament.

Des de la vessant del dret a la protecció de dades, per tant, no hi hauria impediments per donar difusió a la informació personal relativa als subministradors empresaris individuals (com a contractistes de l'administració local) mitjançant el web municipal si així ho decideix l'òrgan de contractació, en la mesura que es pot entendre que aquesta comunicació es trobaria emparada a l'article 53 del TRLCSP citat (article 11.2.a) LOPD). Això sens perjudici que la informació difosa hagi de comprendre únicament les dades estrictament necessàries per assolir l'objectiu de publicitat i transparència perseguit per la norma (article 4.1 LOPD).

## VI

Pel que fa a la informació que fa referència a l'alcalde o els regidors vinculada a les esmentades despeses i la possibilitat de donar-ne difusió a través del portal web municipal, es fan les següents consideracions.

El dret fonamental a la protecció de dades personals o a la “autodeterminació informativa” (article 18.4 CE) es configura com a instrument per garantir el control de l'individu sobre el conjunt d'informacions que fan referència a la seva vida. Així ho recalca la Sentència del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de novembre, en el seu fonament jurídic setè: *“en esencia, el contenido del derecho fundamental a la protección de datos, consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de estos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, permitiendo también al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso”*.

Des d'aquest punt de vista, per tant, l'accés a les dades de caràcter personal contingudes en els llistats comptables aportats o bé a aquella altra informació personal a què es fa referència en l'escrit de consulta podria considerar-se conforme amb la normativa de protecció de dades en la mesura que es comptés amb el consentiment de les persones titulars d'aquestes dades o, en el seu defecte, amb una llei o norma amb rang de llei (article 6.1 de la LOPD).

És a dir, si, en aquest cas, les persones afectades (alcalde, regidors o càrrecs de confiança) decideixen que terceres persones puguin tenir coneixement d'informació sobre la seva persona i, en concret, sobre determinades despeses que han realitzat a

través d'un informe mensual publicat al portal web municipal, des de la vessant del dret a la protecció de dades personals, aquesta difusió o comunicació de dades seria conforme amb la normativa vigent de protecció de dades.

En el supòsit que els afectats no consentin la publicació d'aquesta informació personal, llavors caldria atènyer-se al règim previst, amb caràcter general, a l'article 11 de la LOPD que, com s'ha apuntat en l'apartat anterior d'aquest dictamen, exigeix comptar amb una norma amb rang de llei que l'habiliti.

Recordar, en aquest punt, que també es podria plantejar la possibilitat de difondre la informació esmentada de manera anonimitzada, és a dir, sense fer referència a dades de caràcter personal, si fer-ho d'aquesta manera no desvirtua la finalitat de transparència que, en el cas examinat, sembla perseguir el grup municipal amb la seva petició. En aquest cas, no seria necessari comptar amb el consentiment dels afectats (article 11.6 de la LOPD).

## VII

D'altra banda, tot i no ser l'objecte de la consulta, atès que la petició de difusió d'informació ha estat formulada per un grup municipal, es considera convenient recordar que la normativa vigent en matèria de règim local els reconeix un dret d'accés a la informació que pugui resultar necessària per al desenvolupament de les seves funcions, la qual pot contenir dades de diversa naturalesa, entre d'altres, dades de caràcter personal.

En concret, l'article 77.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL) disposa que els membres de les Corporacions locals exerceixen una sèrie de funcions en base a les competències que els atorga la legislació, com a membres de la Corporació que ostenten delegacions o responsabilitats de gestió o bé com a membres de determinats òrgans col·legiats, així com funcions de control de les activitats de l'Ajuntament, en relació amb les quals tenen reconegut l'esmentat dret d'accés a determinada informació.

En el mateix sentit, es pronuncia el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (article 164), així com el Reial decret 2568/1986, que aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (articles 14 a 16).

Tal i com aquesta Autoritat ha posat de manifest en ocasions anteriors (entre d'altres, en els dictàmens CNS 37/2012, CNS 34/2012 o CNS 33/2012, disponibles al web [www.apd.cat](http://www.apd.cat)), per accedir a la informació municipal no cal exigir que els regidors hagin d'explicar o fonamentar la finalitat de la seva petició, ja que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les seves funcions en tant que regidors, als quals els correspon el control i fiscalització dels òrgans de govern de la corporació, tal i com s'explicita en l'article 22.2.a) de la LRBRL.

No obstant això, cal fer avinent que, quan la informació municipal que sol·liciten els regidors conté dades personals, és necessari que l'ens local realitzi una ponderació per exigència del principi de qualitat de les dades abans de comunicar-les (article 4 de la LOPD), per la qual cosa podria ser convenient, atesa la necessitat de circumscriure la comunicació de dades al marc d'una finalitat legítima, que els regidors, en fer la sol·licitud d'accés a la informació que contingui dades de caràcter personal, concretin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest accés. D'aquesta manera es facilitaria la ponderació que l'ens local, com a responsable, ha de realitzar per valorar la pertinença de l'accés, en base a aquest principi de qualitat.

Dit això, assenyalar que, un cop que els regidors, en el compliment de les seves funcions, hagin accedit a informació de caràcter personal, hauran de respectar el principi de qualitat de les dades (article 4.1 de la LOPD) que els obliga a tractar les

dades personals únicament per a les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals les hagin obtingut. Així mateix, no podran emprar-les per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals hagin estat recollides (article 4.2 de la LOPD).

De la mateixa manera, recordar que el dret d'accés de tots els regidors a la informació també haurà de regir-se, entre d'altres, pel deure de reserva, en els termes de l'article 164.6 del TRLMRLC i de l'article 16.3 del ROF, citats.

Aquest deure de secret també es preveu explícitament en l'article 10 de la LOPD, segons el qual *"el responsable del fitxer i els que intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable."*

Òbviament el deure de confidencialitat no afectaria a aquelles informacions respecte de les quals l'ens local tingui l'obligació de fer-les públiques, però si aquella altra informació de què tinguin coneixement i que no estigui inclosa en l'esmentat deure de publicitat.

Així doncs, en cas de no donar-se difusió a l'informe de despeses a través del web municipal, cab la possibilitat que els regidors del consistori, tant els que formen part del grup municipal que ha efectuat la petició de difusió com els que no, puguin, en exercici d'aquest dret d'accés reconegut per la normativa de règim local, obtenir la informació (fins i tot, de caràcter personal) que els sigui necessària per a dur a terme les seves funcions.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

## **Conclusions**

La informació a què es fa referència en l'escrit de consulta relativa als subministradors que tenen consideració de persones jurídiques, en restar fora de l'àmbit d'aplicació de la normativa de protecció de dades personals, pot ser difosa mitjançant el portal web de l'Ajuntament.

La difusió en aquest portal web de la informació relativa als subministradors empresaris individuals podria trobar habilitació a l'article 53 del TRLCSP, per la qual cosa no caldria comptar amb el consentiment dels afectats per dur-la a terme (article 11.2.a) LOPD).

Tot i que no existeixi una norma amb rang de llei que requereixi la publicació en aquest portal web d'aquella informació que fa referència a l'alcalde, als regidors o als càrrecs de confiança, aquesta publicació seria conforme amb la normativa de protecció de dades si aquestes persones, com afectades, decideixen donar-hi difusió.

Dit això, no es pot descartar que la difusió de la informació a què es fa referència en l'escrit de consulta pugui realitzar-se de manera agregada, supòsit conforme amb la normativa de protecció de dades personals.

Barcelona, 8 de novembre de 2012