

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per una Direcció General sobre la publicació de diferents dades relatives a les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una Direcció General en el qual es demana que l'Autoritat valori l'abast de la informació que, des del punt de vista de la protecció de dades, es pot facilitar en relació amb la publicació de les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat.

Concretament, l'escrit de consulta planteja si han de publicar-se el nom i els cognoms de la persona beneficiària de la compatibilitat o únicament les seves inicials.

Posteriorment, es presenta un nou escrit que amplia la consulta i planteja altres qüestions relatives a l'abast de la informació que es pot facilitar. En concret es planteja la publicació de la informació següent:

- Activitat secundària
- Nom o raó social de l'empresa o entitat on es realitza l'activitat secundària
- Localització

Analitzades les peticions, que no s'acompanyen de cap altra documentació, i la normativa vigent aplicable i, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el dictamen següent:

I

(...)

II

La consulta s'emmarca en les previsions de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant Llei 19/2013), que en el seu article 8.1.g) estableix el següent:

"1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

(...)

g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local."

En primer lloc, cal fer avinent que la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (Llei 19/2014) només preveu que es facin públiques les resolucions de compatibilitat que afectin els alts càrrecs (article

9.1.m)). No obstant això, les obligacions establertes en la Llei 19/2013 tenen el caràcter de mínimes i, per tant, a aquest cas serà d'aplicació l'article 8.1.g) de la llei estatal.

En segon lloc, cal precisar que aquest dictamen únicament es pot pronunciar respecte de les qüestions que planteja la consulta en matèria de publicitat activa atès que per adoptar un pronunciament en un supòsit de dret d'accés a la informació pública s'ha d'atendre a la finalitat per a la qual es demana la informació, a la informació que es demana i a la resta de circumstàncies concurrents en el cas concret. Per tant, les consideracions contingudes en els fonaments jurídics següents es limiten a les qüestions que planteja la consulta en matèria de publicitat activa.

III

La informació continguda en les resolucions d'autorització o de reconeixement de compatibilitat conté dades personals i, per tant, resta subjecta a la Llei orgànica 15/1999 de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) i també del Reglament (UE) 2016/679, de 27 d'abril, general de protecció de dades (RGPD) que serà de plena aplicació a partir del 25 de maig de 2018.

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, constitueix cessió o comunicació de dades personals *"qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat"*. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, d'acord amb l'article 11.2 a) de l'LOPD, és procedent la cessió de dades sense comptar amb el consentiment de l'interessat quan aquesta cessió estigui emparada per una norma amb rang de llei.

La Llei 19/2014 regula, d'una banda, el règim de transparència en l'activitat pública (Títol II), mitjançant el qual obliga tots els subjectes inclosos en l'article 3 a adoptar les mesures necessàries per facilitar a les persones el coneixement de la informació pública, la qual ha de fer-se pública en les seues electròniques i els llocs web dels subjectes obligats. Defineix la transparència com *"l'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d'actuació i les seves obligacions, amb caràcter permanent i actualitzat, de la manera que resulti més comprensible per a les persones i per mitjà dels instruments de difusió que els permetin un accés ampli i fàcil a les dades i els facilitin la participació en els assumptes públics"* (article 2.a) Llei 19/2014). Per altra banda defineix la informació pública com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"* (article 2.b Llei 19/2014).

Dit això, l'accés dels ciutadans a la informació pública, sigui com a conseqüència de la publicació d'aquesta informació en les seues electròniques i llocs webs corporatius, o sigui com a conseqüència d'una sol·licitud que es formuli en exercici del dret d'accés, resta subjecta a una sèrie de limitacions previstes en els articles 20 i següents de la Llei 19/2014. I això perquè, d'acord amb l'article 7.1 de la Llei 19/2014:

"Els límits aplicables a les obligacions de transparència són els mateixos que el títol III estableix per al dret d'accés a la informació pública, especialment els relatius a la protecció de dades de caràcter personal."

Així, d'acord amb l'article 20 de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis.

Concretament, i en relació a la protecció de dades de caràcter personal, els articles 23 i 24 estableixen els criteris que cal seguir quan la informació que ha de ser objecte de tractament o cessió conté dades de caràcter personal.

IV

Cal fer avinent que aquesta Autoritat va tractar la qüestió de la publicació de les resolucions de compatibilitat en el dictamen CNS 51/2014, disponible al web de l'Autoritat (www.apd.cat). En aquell cas es plantejava la qüestió de si era necessària la publicació de la resolució de compatibilitat o es podia publicar la informació d'una altra manera. Sobre aquesta qüestió el dictamen estableix que malgrat la literalitat de l'article 8.1.g) de la Llei 19/2013 i de l'article 9.1.m) de la Llei 19/2014, l'aplicació dels articles 5.3 de la Llei 19/2013 i 7.1 de la Llei 19/2014 porta a utilitzar altres formes de publicació que permetin compatibilitzar en millor mesura ambdós drets. Així, en el que s'estableix el següent:

“per assolir aquesta finalitat no és imprescindible que es dugui a terme amb l'exposició pública del text íntegre de la resolució, sinó que pot ser igualment admissible oferir la informació necessària per complir amb aquest mandat mitjançant la publicació d'un extracte amb la informació que sigui rellevant.

Aquesta segona opció, a banda de permetre que la consulta per part de terceres persones sigui més senzilla, és la que permet garantir en millor mesura la protecció de dades de caràcter personal atès que obliga a determinar amb caràcter previ quins són els aspectes de la resolució que cal fer públics, eliminant el risc inherents a una publicació íntegra de la resolució. Cal tenir en compte que en la resolució hi poden aparèixer dades la divulgació de les quals resulta innecessària (p. ex. el núm. de DNI o altres codis interns que pugui tenir atribuïts el treballador, el domicili, la identitat de la persona que actua com a representant o altres incidències i circumstàncies que s'hagin reflectit a la resolució, etc.) i una publicació íntegra de la mateixa comportaria una revelació no justificada des del punt de vista de la finalitat perseguida per la norma, això és, que qualsevol ciutadà pugui tenir coneixement de l'existència d'una declaració de compatibilitat i el seu abast.”

Per tant, per assolir la finalitat que persegueix la norma i garantir en major mesura la protecció de dades, seria recomanable publicar un extracte amb la informació que sigui rellevant enlloc del text íntegre de la resolució.

V

Dit això, en el cas que ens ocupa, la consulta planteja si la publicació de determinades dades relatives a les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat resultaria adequada a la normativa de protecció de dades.

En aquest sentit, des de la perspectiva de la protecció de dades, cal recordar la incidència del principi de qualitat (article 4.1 de l'LOPD i 5.1.c) del RGPD). El principi de qualitat, especialment en el seu vessant de principi de minimització, estableix que qualsevol tractament de dades es limitarà a les dades “adequades, pertinents i no excessives” en atenció a la finalitat perseguida.

Cal partir de la base que la finalitat perseguida per la norma és una finalitat d'interès públic, en virtut de la qual els ciutadans han de poder conèixer quins treballadors públics realitzen una activitat secundària, la compatibilitat de la qual ha estat

expressament reconeguda, permetent així controlar la inexistència d'influències externes en la seva actuació que puguin afectar la seva dedicació i la seva independència en l'exercici de la funció pública.

La consulta planteja en primer lloc si, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades, s'ha de publicar el nom i els cognoms de l'empleat públic o únicament les seves inicials.

D'entrada s'ha de fer notar que la publicació de determinada informació només amb les inicials, no permet considerar que la informació es publiqui de manera anonimitzada. La informació seguiria poden associar-se a persones concretes, com a mínim per part de moltes persones que tinguin una relació més o menys directa amb l'Ajuntament. Però, a més, per a aquelles persones que no poguessin dur a terme aquesta identificació indirecta, aquest procés els privaria de poder conèixer la identitat de les persones afectades, amb la qual cosa no s'assoliria la finalitat perseguida per la norma de transparència quan preveu expressament aquesta publicació. L'existència d'un eventual conflicte d'interessos només té sentit si es pot conèixer quina és la persona afectada.

Tot i que la publicació de les inicials pugui semblar més respectuosa amb el dret a la protecció de dades, ja que dificultaria en alguna mesura la identificació de la persona treballadora, cal partir de la base que la finalitat perseguida per la norma només es pot assolir si es fan públiques les dades identificatives de la persona afectada. Per tant, atès que en no tractar-se de dades especialment protegides, el dret a la protecció de dades no opera com un límit absolut, en la ponderació entre aquest i l'interès públic existent en la divulgació de la informació ha de prevaldre l'interès públic.

En aquest sentit, en el dictamen CNS 51/2014, citat, aquesta Autoritat ja va manifestar el següent:

“la Llei 19/2013 habilita la publicació de “les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat”. Això, implica que els ciutadans han de poder conèixer quins treballadors públics tenen autoritzada la compatibilitat i quin és l'abast de la mateixa.

Això justifica la publicació de diferent informació com ara:

- 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*
- e) Altres condicions a què estigui sotmesa la compatibilitat”*

Per tant, la previsió continguda en l'article 8.1.g) de la Llei 19/2013 justifica la publicació de les dades identificatives (nom, cognoms i càrrec) de la persona treballadora a la que es reconeix la compatibilitat o autorització.

No obstant això, s'ha de tenir en compte que en casos determinats poden concórrer circumstàncies personals que justifiquin l'anonimització de les dades personals, per diferents motius, com per exemple per motius de seguretat. A aquests efectes és important que a les persones que demanin l'autorització de la compatibilitat se les informi de quines dades seran publicades, en quins termes, i de la possibilitat d'exercir el dret d'oposició.

La consulta també planteja si, en el cas que es publiquin les dades identificatives de l'empleat beneficiari de la compatibilitat, el dret a la protecció de dades permet la publicació de l'activitat secundària que exerceix.

El text de la consulta inclou l'exemple següent: *“no ens genera dubte el fet de publicar que es compatibilitza l'exercici de l'advocacia per compte propi, però sí el fet que es compatibilitza l'exercici de l'advocacia en la branca de família i successions (...)”*.

Per tal de poder valorar l'eventual concurrència d'un conflicte d'interessos, és imprescindible conèixer l'activitat secundària que la persona realitza (en l'exemple, *“advocat”*). I en alguns casos també pot ser rellevant conèixer l'especialització (en l'exemple, *“en la branca de família i successions”*). La informació respecte de l'especialització pot aportar un grau de concreció de l'activitat que és necessari per valorar la possible existència d'influències externes que puguin afectar la independència del treballador en l'exercici de la funció pública. Per exemple, les implicacions des del punt de vista de la compatibilitat no són les mateixes si un funcionari llicenciat en dret que treballi al departament competent en matèria d'urbanisme exerceix com advocat especialitzat en urbanisme, que si en la seva activitat privada es dedica de manera exclusiva al dret de família.

Per tant, atès que per a la consecució de l'interès públic que justifica l'obligació de publicitat activa que ens ocupa és imprescindible conèixer aquesta dada, la ponderació també ha de fer prevaldre l'interès públic i, per tant, el dret a la protecció de dades no pot impedir la publicació de l'activitat secundària, concretant, si escau, quina és l'especialització.

La consulta també planteja si la normativa de protecció de dades permet la publicació del nom o raó social de l'empresa o entitat on es realitza l'activitat secundària.

Juntament amb l'activitat secundària, la dada relativa a l'empresa o entitat on l'empleat públic la desenvolupa és un element necessari per valorar l'eventual concurrència d'un conflicte d'interessos. El coneixement d'aquesta informació permet valorar si la prestació de serveis en aquesta empresa o entitat, ja sigui pel sector d'activitat, ja sigui per l'eventual relació de l'empresa o entitat amb l'Administració, pot afectar la imparcialitat o independència del treballador en l'exercici de la funció pública. En molts casos l'existència d'un eventual conflicte d'interessos només es podrà valorar si es disposa d'informació respecte de l'entitat en la qual es presta serveis fora de l'administració (per exemple si aquesta entitat participa en una licitació en el procés d'adjudicació de la qual participa aquella persona com a funcionària).

Per tant, atès que es tracta d'un dada necessària per assolir la finalitat que persegueix la norma, estarà justificada la seva publicació.

Pel que fa a la localització de l'empresa o entitat on es realitza l'activitat secundària, en principi no sembla que es tracti d'una dada imprescindible perquè disposant de les dades relatives a l'activitat i al nom o raó social de l'empresa, hi ha elements suficients per valorar l'existència d'un eventual conflicte d'interessos. Amb caràcter general, qualsevol activitat pot acabar generant un conflicte d'interessos es presti a la part del territori que es presti. Per tant, la informació relativa a la localització en principi no seria un element rellevant per permetre la tasca de control que pretén la norma.

S'ha de tenir en compte que la informació sobre el lloc on s'exerceix una activitat és una informació que pot afectar la vida privada de la persona d'una manera més intensa. Per això no sembla que en principi sigui justificat publicar aquesta informació amb caràcter general.

No obstant això, no es pot descartar que en algun supòsit la dada de la localització pugui esvair dubtes respecte de la concurrència d'un conflicte d'interessos. Però en aquests casos ja no estariem parlant de la localització del lloc de treball o el centre de treball de l'activitat que es compatibilitza sinó de l'àmbit territorial on es desenvolupa l'activitat. Podria ser el cas quan l'empleat públic afectat només exerceixi la seva funció en una part del territori i, en canvi, desenvolupi l'activitat secundària en una part del territori diferent. Per exemple, si el funcionari d'un Ajuntament exerceix una activitat privada, però ho fa només en un altre municipi.

Per tant, tot i que com a regla general la informació relativa a la localització de l'empresa o entitat en la que la persona treballadora desenvolupa l'activitat secundària en principi resulta innecessària, en determinats supòsits en què la persona afectada vulgui demostrar la no existència d'un conflicte d'interessos, pot estar justificada la publicació de l'àmbit territorial on es desenvolupa l'activitat.

Finalment, cal fer avinent que aquestes consideracions seran d'aplicació sempre que la persona afectada no es trobi en una situació de protecció especial –per exemple, per ser víctima de violència de gènere o per estar sotmesa a amenaça terrorista– que pugui veure's agreujada per la divulgació d'aquesta informació, circumstància que justificaria dur a terme una nova ponderació.

D'acord amb aquestes consideracions, es fan les següents,

Conclusions,

En els casos en què s'hagi autoritzat o reconegut la compatibilitat d'una activitat secundària, la Llei 19/2013 justifica, en atenció a l'interès públic prevalent, que la publicació de les dades incorpori les dades identificatives (nom, cognoms i càrrec) de l'empleat públic afectat, així com l'activitat i l'empresa o entitat on la desenvolupa, llevat que la persona afectada es trobi en una situació de protecció especial, circumstància que justificaria dur a terme una nova ponderació.

Quant a la dada relativa a la localització de l'empresa o entitat on es desenvolupa l'activitat secundària, en principi es tracta d'una informació innecessària per assolir la finalitat que persegueix la norma, tot i que en determinats supòsits podria estar justificada la seva publicació.

Barcelona, 12 de desembre de 2016