

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament en relació amb la comunicació de dades personals dels documents administratius en matèria de transparència

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, en què planteja dubtes sobre la publicitat que es pot donar a les dades personals que consten en documents administratius que emet l'Ajuntament, sobre tot pel que fa a la seva comunicació a tercers i a la seva publicitat a través del portal de transparència i web municipal.

La consulta es refereix a l'atorgament de llicència d'obres i demés actes de naturalesa urbanística, l'atorgament de subvencions en general, l'aprovació d'hores extres, de reduccions de jornada o compatibilitats, etc, de treballadors de l'Ajuntament, o l'acceptació de preinscripcions a llars d'infants municipals o l'aprovació de cursos de formació per al personal de l'Ajuntament, o actes administratius de caràcter tributari, entre d'altres qüestions.

Analitzada la petició, vista la normativa vigent aplicable, i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

L'Ajuntament sol·licita informe a aquesta Autoritat, atesos els dubtes relacionats amb la publicitat de dades personals incloses en diversos documents administratius de l'Ajuntament, en relació amb la seva comunicació a tercers i amb la seva publicitat a través del portal de transparència i web municipal, en relació amb els següents assumptes:

“- Atorgament llicència d'obres i demés actes de naturalesa urbanística (nom i NIF del sol·licitant i domicili de l'obra)

- Devolució fiances obres i demés fets causants (nom i NIF del sol·licitant i domicili de l'obra)

- Atorgament subvencions en general (dades personals dels beneficiaris, nom i NIF)

- Atorgament ajudes de caire social i beques (dades personals dels beneficiaris, nom i NIF)

- Aprovació hores extres personal ajuntament (dades personals)

- Aprovació reducció de jornada al personal, triennis, ajuts socials dels treballadors de l'Ajuntament, concessió de permisos, reduccions jornades, etc. (dades personals)

- Atorgament compatibilitats personal Ajuntament (dades personals)

- Acceptació preinscripcions a les llars d'infants municipals (nom i NIF dels pares i nom dels menors)

- *Acceptació preinscripcions a cursos diversos per part del personal de l'Ajuntament (dades personals)*
- *Aprovació targetes aparcament per a disminuïts (dades personals)*
- *Atorgament concessió del dret funerari, canvis de nom, i baixes (dades personals)*
- *Actes administratius de caràcter tributari (taxes, impostos) (dades personals del contribuent, nom i NIF)."*

Tot i que la consulta d'entrada es refereix de manera genèrica a la comunicació a tercers, més endavant sembla que concreta la comunicació a la que es produeix a través del portal de transparència i web municipal, per la qual cosa en aquest dictamen ens centrarem en aquesta qüestió, sens perjudici que la possibilitat de comunicació en altres supòsits requerirà l'anàlisi de les circumstàncies que concorrin en cada cas.

D'entrada, cal dir que dades personals contingudes en la documentació a què es refereix la consulta, resta subjecte a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), i també al Reglament (UE) 2016/679, de 27 d'abril, general de protecció de dades (RGPD). Segons l'article 3.a) de l'LOPD, és dada personal "*qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables*".

Des de la perspectiva de la protecció de dades, qualsevol cessió de dades (art. 3.i) LOPD) a persones diferents del propi interessat o afectat (article 3.e) LOPD), ha de comptar amb el consentiment d'aquest, a menys que la cessió es trobi habilitada en una norma amb rang de llei (article 11 LOPD).

L'article 5 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), disposa que:

- "1. Els subjectes que enumera l'article 2.1 han de publicar de manera periòdica i actualitzada la informació el coneixement de la qual sigui rellevant per garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i el control de l'actuació pública.*
- 2. Les obligacions de transparència que conté aquest capítol s'entenen sense perjudici de l'aplicació de la normativa autonòmica corresponent o d'altres disposicions específiques que prevegin un règim més ampli en matèria de publicitat.*
- 3. Són aplicables, si s'escau, els límits al dret d'accés a la informació pública que preveu l'article 14 i, **especialment, el derivat de la protecció de dades de caràcter personal**, que regula l'article 15. Sobre això, quan la informació contingui dades especialment protegides, la publicitat només s'ha de portar a terme amb la dissociació prèvia d'aquestes.*
- (...)."*

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (en endavant, LTC), regula el règim de transparència en l'activitat pública (Títol II), mitjançant el qual obliga a tots els subjectes inclosos en l'article 3 (entre d'altres, els ens que integren l'Administració local a Catalunya, art. 3.1.b) LTC), a adoptar les mesures necessàries per a 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. L'LTC defineix la "*transparència*" com l'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d'actuació i les seues 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) LTC).

Tal com posa de relleu el Preàmbul de l'LTC, l'objectiu que es persegueix amb la publicitat activa, això és, amb la publicació directa de determinada informació per part de l'Administració sense necessitat que els ciutadans la sol·licitin, és permetre la participació dels ciutadans en els assumptes públics, avaluant les actuacions públiques i garantint un exercici responsable del dret públic.

El dret d'accés a la informació pública (art. 2.b) LTC), es configura com un dret que complementa la informació que el ciutadà pot obtenir per via de la transparència.

En qualsevol cas, l'accés dels ciutadans a la informació pública, sigui com a conseqüència de la publicació en seus electròniques i llocs web corporatius, o sigui com a conseqüència de l'exercici del dret d'accés, resta subjecta a una sèrie de limitacions previstes en els articles 20 i següents de l'LTC.

D'acord amb l'article 20 de l'LTC, 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 LTC estableixen els criteris que cal seguir quan la informació que ha de ser objecte de tractament o cessió conté dades de caràcter personal.

Escau recordar que els límits que es regulen en matèria de dret d'accés són d'aplicació tant a la informació publicada en compliment de les obligacions de publicitat activa (art. 2.i) LTC), com a la informació que es sol·liciti i sigui facilitada com a conseqüència del dret d'accés a la informació pública. I això perquè, d'acord amb l'article 7.1 de l'LTC:

"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."

Fetes aquestes consideracions, cal analitzar, des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, l'abast de les previsions de la legislació sobre publicitat activa (articles 8 a 15 LTC), en relació amb els supòsits a què es refereix la consulta, i la possible habilitació per publicar determinada informació personal a través del portal de transparència (art. 3.6 LTC) i el web municipal de l'Ajuntament.

Escau advertir però que atesa l'amplitud i els termes generals en què es formula la consulta no es poden tenir en compte en aquest dictamen les circumstàncies concretes de cada publicació, sinó que només es pot oferir alguns criteris generals que després caldrà concretar a la vista de les circumstàncies concretes que concorrin en cada cas.

Per altra banda, aquestes consideracions també s'han d'entendre sens perjudici de la possibilitat que la informació personal objecte de consulta pugui comunicar-se a tercers, si escau, en exercici del dret d'accés a informació municipal en els termes de la legislació de transparència, qüestió que ha estat analitzada abastament per aquesta Autoritat en informes i dictàmens anteriors, que es poden consultar al web de l'Autoritat (www.apdcat.cat), i que no és l'objecte d'aquest dictamen.

III

La legislació de transparència preveu expressament l'obligació de donar publicitat a determinada informació. Així, segons disposa l'article 8.1 de l'LTC, l'Administració

pública, en aplicació del principi de transparència, ha de fer pública la informació relativa a:

- a) L'organització institucional i l'estructura administrativa.*
- b) La gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial.*
- c) Les decisions i les actuacions amb una rellevància jurídica especial.*
- d) La plantilla, la relació de llocs de treball i el règim retributiu.*
- e) Els procediments administratius relacionats amb l'exercici de les seves competències.*
- f) Els contractes i els convenis.*
- g) Les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i els ajuts públics.*
- h) Els informes i els estudis.*
- i) Els plans, els programes i les memòries generals.*
- j) La informació estadística.*
- k) La informació geogràfica.*
- l) Les matèries i les actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma.*
- m) Qualsevol matèria d'interès públic, i les informacions que siguin demandades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública."*

D'acord amb l'article 8.2 de l'LTC, aquesta *"ha de comprendre totes les dades i els documents amb l'abast i la precisió que determinen els articles 9 a 15"*, on es detalla la informació que ha de ser publicada, matèria per matèria i que, segons el mateix article 8.2 LTC, *"ha d'esser congruent amb la finalitat de coneixement prevista en cada cas i ha d'esser adequada i completa pel que fa al contingut informatiu que determina la Llei."*

En concret, l'LTC preveu l'aplicació de la transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa (art. 9), en les decisions i actuacions de rellevància jurídica (art. 10), en la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial (art. 11), en matèria de planificació i programació (art. 12), en la contractació pública (art. 13), en els convenis de col·laboració (art. 14), així com en l'activitat subvencional (art. 15).

En termes similars, la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (LT), disposa que les Administracions públiques, singularment, les entitats que integren l'Administració local (art. 2.1.a) Llei 19/2013), han de publicar de forma periòdica i actualitzada la informació el coneixement de la qual és rellevant per garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i control de l'actuació pública (article 5.1 Llei 19/2013).

En aquest context, cal distingir tres supòsits diferenciats, als efectes de la publicitat que les Administracions públiques han de donar a la informació de què disposen.

En primer lloc, la informació que, en base al que disposa l'article 8.1 LTC, en connexió amb les corresponents concrecions dels articles 9 a 15 LTC, necessàriament ha de ser objecte de publicació per part de l'Ajuntament.

En segon lloc, la informació que, necessàriament, ha de ser objecte de publicació o difusió, en base a l'article 8.1.l), sempre que, en aplicació d'aquest article, la normativa sectorial aplicable n'estableixi la publicitat.

Finalment, segons disposa l'article 8.1.m) LTC, hi ha altres matèries "d'interès públic", que poden ser objecte de publicitat.

A continuació, ens referirem als diferents supòsits objecte de consulta, seguint l'ordre esmentat.

IV

En primer lloc, ens referirem als supòsits objecte de consulta en els quals l'LTC preveu una obligació específica de publicar informació, en termes de publicitat activa.

Si bé, tal com hem exposat, el límit consistent en la protecció de dades és d'aplicació també pel que fa a la publicitat activa, en aquestes matèries, en les quals la legislació de transparència preveu una obligació expressa i concreta de publicitat activa, el límit de la protecció de dades personals opera amb una menor intensitat. El límit a la protecció de dades s'haurà de tenir en compte a l'hora d'evitar publicar informació innecessària o a l'hora de determinar la forma com cal publicar-la, però no pot impedir o deixar buida de contingut l'obligació de publicitat activa.

a) Publicitat activa en matèria de subvencions i ajuts públics

La consulta fa referència, entre d'altres, a la publicitat sobre l'**atorgament de subvencions** en general (dades personals dels beneficiaris, noms i NIF) i també, de forma més específica, a l'atorgament **d'ajudes de caire social i beques** (dades personals dels beneficiaris, nom i NIF).

L'article 8.1.g) LTC disposa que l'Administració ha de fer pública la informació relativa a "*les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i els ajuts públics.*"

L'article 15.1 de l'LTC disposa que:

"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.*

d) La informació relativa al control financer de les subvencions i els ajuts públics atorgats.

e) La justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció o ajut atorgats."

L'LTC (art. 15.1.c)) preveu la publicació de l'atorgament de subvencions i ajuts públics sempre que es tingui en compte la preservació de la identitat dels beneficiaris d'aquelles subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social, atès que la difusió d'aquestes dades en les seues electròniques i els llocs web dels subjectes obligats comportaria, des del punt de vista de la protecció de dades, una afectació molt més directa sobre el dret a la privacitat d'aquestes persones.

Així, com es desprèn de les consideracions d'aquesta Autoritat en ocasions anteriors (Dictàmens CNS 28/2015, sobre la publicació de la resolució de concessió d'ajuts socioeconòmics en una escola pública; CNS 7/2016, relatiu a l'accés a informació de persones beneficiàries de prestacions socials; CNS 59/2016, sobre el sistema de notificació, publicació i consulta de beques i ajuts, entre d'altres), cal tenir en compte que, en els casos en què les subvencions o ajuts atorgats facin referència a casos de vulnerabilitat social, la publicació o difusió d'aquesta informació podria comportar un coneixement, per part de terceres persones, de dades especialment protegides en els

termes de l'article 7 de l'LOPD (ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut o vida sexual) o dades incloses dins d'aquesta categoria amb un règim específic (les relatives a infraccions administratives o penals), o bé dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, dades que afectin la seguretat de les persones, etc. o que permeten obtenir-ne un perfil).

Per tot l'exposat, en aplicació del principi de transparència, l'Ajuntament pot publicar la identitat de les persones beneficiàries d'ajuts o subvencions, excepte en casos de concurrència de situacions de vulnerabilitat social. La consulta es refereix de manera expressa a dades personals dels beneficiaris, nom i NIF. La publicitat prevista a la legislació de transparència habilitaria la publicació del nom i cognoms, però no altres dades personals. Per això, per exemple, la publicació no hauria d'incloure en cap cas la publicació del NIF del beneficiari, perquè es tracta d'una dada clarament innecessària als efectes de transparència.

Encara en relació amb la publicitat en matèria de subvencions, a continuació ens referim a "*l'atorgament de targetes d'aparcament per a disminuïts (dades personals)*", aspecte al qual també es refereix de manera expressa la consulta.

El Decret 97/2002, de de 5 de març, sobre la targeta d'aparcament per a persones amb disminució i altres mesures adreçades a facilitar el desplaçament de les persones amb mobilitat reduïda, regula diferents ajuts per facilitar i millorar el desplaçament de determinades persones, en concret, la targeta d'aparcament per a persones amb disminució, amb les dues submodalitats de titular conductor del vehicle i titular no conductor, i la targeta d'aparcament de transport col·lectiu (art. 1.2), i disposa que "*Correspon a l'ajuntament o a l'ens local competent en matèria d'ordenació del trànsit la concessió de totes les modalitats de targetes d'aparcament regulades per aquest Decret, (...)*" (art. 7.1 Decret 97/2002).

En aquest cas, atès que la publicació de la concessió d'aquestes targetes podria comportar la revelació de dades de salut i fins i tot de vulnerabilitat social en la qual poden trobar-se les persones beneficiàries, caldria evitar la publicació de la identitat d'aquestes persones, atès el que disposa l'article 15.1.c) LTC.

En qualsevol cas, i vistos els termes amplis de la consulta, caldrà tenir en compte les particularitats de cada supòsit (el tipus d'ajut o subvenció, les condicions i requisits de la convocatòria corresponent, les persones o col·lectius de persones beneficiàries, etc), per determinar si la subvenció o ajut s'atorga per motius de vulnerabilitat social i, per tant, si cal preservar la identitat de les persones afectades, a l'hora de procedir a la publicació que exigeix la legislació de transparència.

b) Publicitat activa en matèria d'autorització de compatibilitats

Pel que fa a la publicació d'informació sobre l'atorgament de **compatibilitats del personal** de l'Ajuntament, com ha fet avinent aquesta Autoritat (Dictàmens CNS 11/2015, 51/2014, i 73/2016), l'article 8.1.g) de la LT estableix el següent:

*"1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a (...):
(...)"*

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.”

Cal fer avinent que l'LTC només preveu que es facin públiques les resolucions de compatibilitat que afectin els alts càrrecs (article 9.1.m) LTC). No obstant això, les obligacions establertes en la LT tenen el caràcter de mínimes i, per tant, en aquest cas resulta d'aplicació l'article 8.1.g) de la llei estatal.

Dit això, com ja es va fer avinent en els Dictàmens CNS 51/2014, i CNS 73/2016, malgrat la literalitat de l'article 8.1.g) de la LT i de l'article 9.1.m) de l'LTC, l'aplicació dels articles 5.3 de la LT i 7.1 de l'LTC porta a recomanar la utilització de formes de publicació que permetin compatibilitzar en millor mesura ambdós drets. En concret, atès que, per assolir la finalitat de donar compliment al principi de transparència (que qualsevol ciutadà pugui tenir coneixement de l'existència d'una declaració de compatibilitat i el seu abast), no és imprescindible que es publiqui el text íntegre de la resolució de compatibilitat. 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.

c) Publicitat activa en matèria de formació dels treballadors

La consulta es refereix a la publicació de *l'“Acceptació de **preinscripcions a cursos diversos** per part del personal de l'Ajuntament.”*

Segons disposa l'article 9.1.g) LTC, en aplicació del principi de transparència, les Administracions públiques han de publicar *“les llistes que eventualment es creïn per a accedir als processos de formació i promoció.”*

Vista aquesta previsió, com ha apuntat aquesta Autoritat (Dictamen CNS 18/2015), hi hauria suficient habilitació legal per a publicar en el portal de transparència i el web municipal, el llistat o llistats que faci l'Ajuntament per a l'accés a processos de formació i promoció del seu personal, els quals inclouran la identificació de les persones treballadores que facin cursos de formació.

d) Publicitat activa en matèria de retribucions del personal de l'administració

Encara en relació amb les obligacions de publicitat activa que explicita l'LTC, la consulta fa referència a diversos supòsits relacionats amb la **informació retributiva de treballadors de l'Administració pública**, que s'analitzaran a continuació de forma agrupada.

En concret, la consulta es refereix a la publicitat a través del portal de transparència i web municipal d'informació sobre l'aprovació d'hores extres del personal (dades personals); aprovació de reduccions de jornada, triennis, ajuts socials dels treballadors i concessió de permisos, etc (dades personals), als treballadors de l'Ajuntament.

De conformitat amb la legislació aplicable en matèria de funció pública (Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic del treballador públic, el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, i el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament del personal al servei de les entitats locals),

la informació econòmica en matèria retributiva del personal, comprendria les retribucions bàsiques (sou i triennis) i les retribucions complementàries (complements de destinació, específic i de productivitat, gratificacions per serveis extraordinaris – hores extres-, pagues extraordinàries i indemnitzacions corresponents per raó del servei) percebudes pel personal funcionari de l'Ajuntament. També, si escau, les retribucions bàsiques, complementàries i plusos que corresponguin al personal laboral de l'Ajuntament segons la legislació laboral, el conveni col·lectiu que resulti d'aplicació i el contracte de treball.

Dit això, d'entrada, en relació amb les previsions de publicitat activa de l'LTC en matèria retributiva del personal d'administracions públiques, cal fer avinent el següent:

L'article 8.1.d) de l'LTC disposa que l'Administració pública ha de fer pública la informació relativa a *"la plantilla, la relació de llocs de treball o el règim retributiu"*.

A més, l'article 11.1.c) de l'LTC, disposa que la informació relativa a la gestió econòmica i pressupostària que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure, entre d'altres: *"Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec."* . I l'article 11.1.e) estableix que s'ha de publicar *"la informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos"*.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat, entre d'altres, en l'Informe IAI 19/2016, o en el Dictamen CNS 61/2016 (FJ III):

"Amb caràcter general i des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals de les persones afectades, la informació sobre la retribucions d'un càrrec o lloc de treball, facilita informació sobre el perfil econòmic que pot afectar la persona que l'ocupa, tant en l'àmbit professional com en l'àmbit social i econòmic, i això sigui de manera directa, facilitant la identificació de la persona que ocupa el lloc concret, o sigui de manera indirecta, quan es tracti de llocs que es puguin relacionar, per altres vies, sense esforços desproporcionats, amb les persones que els ocupen. Però com s'ha apuntat per aquesta Autoritat en anteriors dictàmens, la intensitat del deure de transparència és superior quan del que es tracta és de conèixer les retribucions del personal que ocupa llocs de confiança o d'especial responsabilitat dins de l'organització, estigui vinculat amb l'empresa per un contracte d'alta direcció o d'un altre tipus, que comporti alts nivells retributius que puguin ser rellevants per al control en la utilització dels recursos públics. Només en aquests casos entenem que resultaria justificat facilitar informació individualitzada sobre els llocs.

En qualsevol cas, i a efectes de publicitat activa, seria més respectuós amb la protecció de dades publicar la informació identificant el càrrec però sense incloure nom i cognoms. Això permetria conèixer els sous pagats als directius sense necessitat de sacrificar necessàriament la protecció de dades permetent una identificació directa de les persones afectades. Això no impediria que òbviament es pugui identificar indirectament les persones afectades per altres vies, o que a efectes del dret d'accés sí que pugui resultar justificat lliurar aquesta informació."

Ara bé, sens perjudici d'això, l'obligació per a les Administracions públiques a l'hora de donar compliment al principi de transparència en matèria retributiva, es circumscriu als

supòsits apuntats, en concret, a la informació sobre retribucions d'alts càrrecs, personal directiu, etc, i no, amb caràcter general, en relació amb les retribucions de tots els treballadors públics, en aquest cas, de l'Ajuntament.

En la resta de casos, la informació retributiva es pot oferir agrupada per cossos i escales, sens perjudici de l'obligació de publicar també les relacions de llocs de treball (art. 9.1.d) LTC), on, tot i que no hi han de constar identificades les persones que ocupen els llocs, hi ha de constar el Grup al qual s'adscriu el lloc de treball, el complement de destinació i la resta de retribucions complementàries.

També cal tenir en compte, com ha fet avinent aquesta Autoritat anteriorment, que en relació amb les obligacions de "*publicitat activa*" (art. 2.i) LTC), l'LTC estableix l'obligació de publicar (al portal de transparència o seu electrònica corresponent) "*les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal*" (art. 9.1.e) LTC).

Per tant, la legislació de transparència, en connexió amb la normativa sectorial aplicable, no preveu que s'hagi de donar publicitat a tota la informació a què es refereix la consulta, en relació amb tots els treballadors de l'Ajuntament, sens perjudici que s'hagi de publicar diferents informacions que relacionades entre elles puguin permetre, encara que sigui indirectament, informació sobre les retribucions dels empleats públics.

Qüestió diferent és que es sol·liciti la informació referida en la consulta (diversa informació retributiva o relativa a la situació laboral d'un treballador, com ara la concessió d'una reducció de jornada, permisos sol·licitats, etc.), ja sigui respecte tots o respecte alguns dels treballadors de l'Ajuntament, en exercici del dret d'accés que preveu la legislació de transparència, supòsit que aquesta Autoritat ha analitzat en ocasions anteriors (Informes IAI 6/2016, IAI 38/2016, Dictàmens CNS 61/2016, CNS 12/2016, entre d'altres, als quals ens remetem).

e) Publicitat d'informació sobre l'atorgament de concessions administratives

En la consulta s'esmenta també l'atorgament de "concessió de dret funerari". Entenem que amb això s'està referint a l'atorgament de concessions en el marc del servei públic de cementiri.

En aquest punt cal tenir en compte que l'article 11.2.b) de l'LTC estableix que cal donar publicitat a la gestió del patrimoni de les administracions públiques, i això, en connexió amb la previsió establerta a la lletra a) del mateix apartat, abasta també la gestió dels béns de domini públic.

D'acord amb això, no resultaria contrari a la normativa de protecció de dades publicar la identitat (nom i cognoms) de les persones a les quals s'hagi atorgat una concessió de domini públic relativa a l'ús privatiu d'un nínxol durant un determinat període de temps.

V

En segon lloc, ens referirem a supòsits inclosos a la consulta en els quals el deure de publicació deriva del que disposa la normativa sectorial d'aplicació en cada cas (art. 8.1.1) LTC). En aquests casos en què la normativa sectorial estableix un règim

específic de publicitat, caldrà estar al que disposi la dita normativa. Des de la perspectiva de la protecció de dades, cal tenir en compte que, en aplicació del règim general de comunicació de dades (art. 11 LOPD), l'habilitació per a la publicació haurà d'estar prevista en normes amb rang de llei.

Més enllà de les particularitats que corresponguin en cada cas, en aquells supòsits en què la legislació de transparència no preveu l'obligació de publicar la informació, el límit de la normativa de protecció de dades intervé amb major intensitat, ja que la informació personal no ha de ser objecte de publicació, a menys que concorri suficient habilitació legal.

En aquest sentit, com ha fet avinent aquesta Autoritat abastament en ocasions anteriors, la concurrència d'una habilitació en normes amb rang legal per comunicar o difondre informació personal (en el marc del règim general de l'article 11 LOPD, en connexió, als efectes d'aquest dictamen, amb la legislació sobre transparència), no exigeix de l'obligació de donar correcte compliment a la resta de principis i garanties de la normativa de protecció de dades, singularment, als principis de qualitat i de minimització (art. 4.1 LOPD i art. 5.1.c) RGPD), així com al principi de finalitat (art. 4.2 LOPD).

a) Publicació d'informació en matèria d'urbanisme

La consulta es refereix a "*l'atorgament de llicències d'obres i demés actes de naturalesa urbanística (nom i NIF del sol·licitant i domicili de l'obra)*", així com a la "*devolució de fiances obres i demés fets causants (nom i NIF del sol·licitant i domicili de l'obra)*".

Atesos els termes amplis de la consulta, cal fer avinent que, en matèria urbanística, l'Administració ha de fer públics el pla territorial general, els plans territorials parcials, els plans directors territorials, els plans territorials sectorials, els plans directors urbanístics, els plans d'ordenació urbanística municipal, entre d'altres (art. 12.4 LTC).

Com ha fet esment aquesta Autoritat (Dictamen CNS 22/2015), l'article 10.1.d) de l'LTC en relació amb l'article 10.2 de la mateixa, estableix la informació que s'ha de fer pública, en termes de publicitat activa, en relació amb les decisions i actuacions de rellevància jurídica, entre la qual s'hi inclou:

"(...) els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana (...)", concretant en l'apartat 2 del mateix article 10 LTC 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 (...)".

Però més enllà d'això, la normativa sectorial, en concret l'article 8 del Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU), aprovat pel Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, regula la publicitat i participació en els processos de planejament i de gestió urbanístics, i disposa que:

"(...)

3. Els processos urbanístics de planejament i de gestió, i el contingut de les figures del planejament i dels instruments de gestió, inclosos els convenis, estan sotmesos al principi de publicitat."

4. Tothom té dret a obtenir dels organismes de l'administració competent les dades certificades que els permetin assumir llurs obligacions i l'exercici de l'activitat urbanística."

5. La ciutadania té dret a consultar i ser informada sobre el contingut dels instruments de planejament i gestió urbanístics i, a aquests efectes: (...)”.

El Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (RLU), conté previsions sobre els drets d'informació respecte els procediments urbanístics (art. 19), així com regulació dels drets d'informació i participació dels ciutadans en l'activitat urbanística, i en ell es despleguen entre d'altres, la participació ciutadana i la informació pública dels instruments urbanístics (arts. 21 i ss).

D'acord amb la normativa que s'acaba d'exposar, queda clara l'obligació de sotmetre a informació pública els projectes de planejament urbanístic, com també, arran de les previsions de l'LTC, la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana.

D'aquesta previsió no se'n pot desprendre la necessitat de publicar la informació sobre els persones que han intervingut en l'esmentada fase de participació. La publicitat d'aquesta fase es pot veure acomplerta amb un informe sobre el resultat del tràmit d'informació pública on es valorin les diferents aportacions realitzades, sense necessitat d'identificar les persones físiques que les han fet. Tot això sens perjudici, és clar, del règim de publicitat aplicable a aquelles persones i entitats que actuïn com a grups d'interès (arts. 49 i 50 de l'LTC).

També cal tenir en compte el Decret 179/1995, de 13 de juny, que regula el Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals de Catalunya (ROAS), preveu que es doni certa publicitat als acords o les resolucions d'atorgament de les llicències, com ha fet avinent aquesta Autoritat, entre d'altres, en l'Informe IAI 31/2016. En concret, l'article 84 del ROAS, que disposa el següent:

*“1 Els acords o les **resolucions d'atorgament de les llicències han de ser publicats en la forma prevista a la llei i a les ordenances de la corporació**. En tot cas, s'han d'inserir en el tauler d'anuncis i **publicar-se**, quan n'hi hagi, al butlletí informatiu municipal.*

2 Quan es tracti d'obres d'edificació o d'instal·lacions a què es refereixen els apartats 2 i 3 de l'article 75 d'aquest Reglament, les ordenances locals poden preveure el deure del titular de la llicència de col·locar en un lloc visible des de la via pública un anunci normalitzat que informi sobre l'òrgan atorgant, la data i les principals característiques urbanístiques de la llicència.”

Per tant, i en els termes exposats, la publicació d'aquests instruments i actes pot venir avalada per les esmentades normes. Ara bé, aquesta possibilitat no ha de portar en cap cas a publicar dades que resultin innecessàries com ara el NIF (al qual es refereix expressament la consulta).

Per altra banda cal recordar també que en els expedients urbanístics, totes les persones disposen de la condició d'interessades sense necessitat d'acreditar legitimació especial, atès el reconeixement, en la normativa sectorial, de l'acció pública (art. 12 TRLU) que justifica la necessitat de disposar d'àmplia informació en aquesta matèria.

b) Publicitat d'informació en matèria d'actes administratius de caràcter tributari

La consulta es refereix, en termes genèrics, a la publicitat que correspondria donar a *“Actes administratius de caràcter tributari (taxes i impostos) dades personals del contribuent, nom i NIF”*.

L’LTC no conté previsions específiques respecte l’obligació de publicar les dades personals dels contribuents, com a subjectes passius obligats al pagament de determinats tributs, en termes de publicitat activa, per la qual cosa cal examinar la normativa sectorial aplicable, als efectes de la consulta formulada.

Als Ajuntaments els correspon, en l’àmbit de llurs competències i en els termes establerts per la legislació de règim local, l’exercici de les potestats tributària i financera (art. 4.1.b) LRBRL i art. 8.1.b) del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 2/2003, de 28 d’abril (TRLMRLC)). Així, segons l’article 106 LRBRL:

“1. Las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las leyes que dicten las Comunidades Autónomas (...).

*2. La potestad reglamentaria de las entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección.
(...)*

3. Es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios (...).”

Segons l’article 2.1 de la LRHL, citada:

*“La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:
(...)*

*b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales
(...).”*

En el marc d’aquesta normativa, els Ajuntaments tracten dades identificatives relacionades amb la gestió dels diferents tributs municipals –nom i cognoms, DNI, telèfon, adreça fiscal i tributària...-, i altres tipus de dades, com ara informació fiscal i econòmica dels subjectes tributaris obligats (dades fiscals), ja siguin persones físiques o jurídiques. Les dades de les persones físiques contribuents de tributs municipals, es tracten en els corresponents padrons, com ara el padró cadastral, pel que fa a l’impost sobre béns immobles (IBI, ex. art. 60 i ss. LRHL).

Com ha fet avinent aquesta Autoritat (entre d’altres, en el Dictamen 21/2016, en relació amb l’accés a dades dels padrons de l’IBI i de vehicles), des de la perspectiva de la protecció de dades, cal tenir present l’especial tractament que la normativa preveu respecte les dades personals tributàries.

Així, l’article 95 LGT, estableix una detallada regulació del caràcter reservat d’aquestes dades.

“1. Las dades, els informes o antecedents obtinguts per l’Administració tributària en el compliment de les seves funcions tenen caràcter reservat i només poden ser utilitzats per a l’efectiva aplicació dels tributs o recursos la gestió dels quals tingui encomanada i per a la imposició de les sancions que siguin procedents, sense que puguin ser cedits o comunicats a tercers, llevat que la cessió tingui per objecte:

(...)

3. L'Administració tributària ha d'adoptar les mesures necessàries per garantir la confidencialitat de la informació tributària i el seu ús adequat.

(...).”

En la mateixa línia, i en relació, específicament, amb un dels principals tributs municipals (l'IBI), cal tenir en compte que l'article 51 del Text refós de la Llei del Cadastre immobiliari, aprovat per Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, disposa que: “(...), tenen la consideració de dades protegides el nom, els cognoms, la raó social, el codi d'identificació i el domicili dels qui figurin inscrits en el cadastre immobiliari com a titulars, així com el valor cadastral i els valors cadastrals del sòl i, si s'escau, de la construcció dels béns immobles individualitzats.”

D'aquesta manera, per aplicació de la normativa estudiada, es pot concloure que les dades personals que hagi de tractar l'Ajuntament, en relació amb la gestió i recaptació dels diferents tributs municipals, tenen caràcter reservat i només poden ser utilitzades per a l'efectiva imposició d'aquests, sense que es pugui inferir, de la dita normativa sectorial, la possibilitat de publicar o difondre, amb caràcter general, les dades de les persones contribuents –subjectes obligats-, ens els termes referits en la consulta.

c) Publicitat d'informació sobre preinscripcions a les llars d'infants municipals

La consulta fa referència a la publicació en el portal de transparència i web municipal de l'acceptació de les preinscripcions a les llars d'infants municipals (nom i NIF dels pares i nom dels menors).

En relació amb aquest supòsit cal referir-se a les previsions de la normativa sectorial aplicable, als efectes de determinar si concorre una habilitació legal per publicar dades personals ateses les previsions de la legislació de transparència sobre publicitat activa, citades.

Segons disposa l'article 75.1.a) de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (LE), les escoles bressol o llar d'infants són els centres que imparteixen el primer cicle d'educació infantil.

Segons l'article 47.1 de la LE “En el cas que la demanda de llocs escolars per als ensenyaments sostinguts amb fons públics sigui superior als llocs disponibles en el centre, s'han d'aplicar, respecte a l'alumne o alumna a què es refereix la sol·licitud, els següents criteris de prioritat: (...). L'apartat 6 del mateix article 47 afegeix que: “En els procediments d'admissió dels alumnes als ensenyaments de primer cicle d'educació infantil sostinguts amb fons públics, els ajuntaments poden establir altres criteris generals de prioritat, a més dels establerts per l'apartat 1.(...)”

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en el Dictamen CNS 31/2010, en tractar-se el procés de preinscripció escolar a centres municipals amb un número limitat de places, d'un procediment de concurrència competitiva, l'habilitació legal per a publicar els llistats dels alumnes admesos al centre, s'estableix en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment administratiu comú de les Administracions públiques (LPAC), en relació amb la notificació de resolucions i actes administratius (art. 40 i ss. LPAC), concretament, en l'article 45.1, segons el qual:

“1. (...). En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos:

(...)

b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.”

Així ho preveu també la pròpia normativa sectorial. L'article 49 de la LE estableix que és el Departament competent de la Generalitat, qui ha de fixar, amb la participació de l'administració local en el seu àmbit de competències, els terminis, els instruments i els procediments del procés anual d'admissió d'alumnes, que ha de comprendre el període de preinscripció i de matriculació. Així, segons l'article 22 del Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics:

“Cada centre publica la relació de l'alumnat admès en el tauler d'anuncis i en el termini que s'estableixi, amb indicació de les dates en què ha de formalitzar la matrícula.

Així mateix, en els municipis on hi hagi oficina municipal d'escolarització, aquesta també publica, si més no en el tauler d'anuncis, les relacions de l'alumnat admès en els centres sufragats amb fons públics del seu àmbit territorial.”

Per tant, atesa la normativa aplicable (LPAC, LE, i Decret 75/2007), la publicació dels llistats d'alumnes preinscrits i admesos en llars d'infants municipals, té suficient habilitació legal en els termes apuntats.

VI

Finalment, segons disposa l'article 8.1.m) LTC, l'Administració pública, en aplicació del principi de transparència, ha de fer pública la informació relativa a *“qualsevol matèria d'interès públic, i les informacions que siguin demanades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública”*.

Aquesta previsió de l'LTC, permet a les Administracions públiques publicar informació respecte matèries que la norma no concreta, en les que concorri un “interès públic”. Ara bé, des de la perspectiva de la protecció de dades, la previsió de l'article 8.1.m) LTC no s'ha d'entendre com una habilitació general per a la publicació de dades de caràcter personal, a menys que concorri, lògicament, el consentiment de les persones afectades o una concreta habilitació en normes amb rang legal.

Es fa extensiva la mateixa consideració a la publicació d'informacions *“demanades amb més freqüència”* en exercici del dret d'accés a la informació pública, que preveu el mateix article 8.1.m) LTC, citat.

Així, el fet que els ciutadans sol·licitin informació sobre una determinada qüestió, de forma recurrent i freqüent, pot atorgar a aquesta qüestió un valor d'interès públic, cosa que habilitaria a l'Administració per a publicar informació al respecte, però no per a publicar dades personals relacionades amb aquesta qüestió rellevant, sense consentiment o sense habilitació legal suficient.

Per tant, en aquest cas en principi caldria anonimitzar o dissociar la informació personal prèviament a la publicació o difusió d'informació rellevant, als efectes de l'article 8.1.m) LTC, com ha fet avinent aquesta Autoritat en el Dictamen CNS 10/2016, al qual ens remetem.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen, es fan les següents,

Conclusions

a) En els supòsits en què la legislació de transparència preveu l'obligació de publicar informació al portal de transparència o al web corporatiu (subvencions i ajuts públics, autorització de compatibilitats, formació de treballadors, informació retributiva, concessions administratives, entre d'altres), la normativa de protecció de dades no impedeix la publicació d'informació personal, si bé s'haurà de fer evitant la publicació d'informació innecessària.

b) En els casos en què la publicació derivi del que preveuen altres normes amb rang de llei, s'haurà d'estar als termes que estableix la legislació aplicable en cada cas, sense perjudici que aquesta legislació hagi de respectar en qualsevol cas el que es deriva de la llei orgànica de protecció de dades.

c) La publicitat d'informació relativa a *“qualsevol matèria d'interès públic, i les informacions que siguin demanades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública”* (art. 8.1.m) LTC), no habilita per a publicar dades personals relacionades amb aquesta, sense consentiment o sense habilitació legal específica. En conseqüència, en aquests casos en principi caldrà anonimitzar o dissociar les dades personals.

Barcelona, 27 de febrer de 2017