

Dictamen en relació amb una consulta sobre el compliment de les obligacions de publicitat establertes a la Llei de contractes del sector públic

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de (...) sobre el compliment de les obligacions de publicitat establertes a la Llei de contractes del sector públic i la seva adequació a la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

Analitzada la petició, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

(...) exposa, en el seu escrit de consulta, que la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directes del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (en endavant, LCSP), conté diverses disposicions relatives a l'obligatorietat de donar publicitat, a través del perfil del contractant, a un gran nombre d'actuacions i documents relatius als procediments de contractació pública (articles 63 i 154).

Tot seguit, fa avinent que la major part d'aquests documents contenen el nom, cognoms i NIF dels licitadors o dels adjudicataris del contracte o bé, tractant-se aquests de persones jurídiques, de les persones que actuen en representació seva, així com del personal al servei dels òrgans de contractació.

Vist això, manifesta que se'ls plantegen dubtes sobre la constància i la publicació a Internet d'aquestes dades personals identificatives incorporades en els documents (ja sigui en el mateix text o en la signatura electrònica).

Per aquest motiu, sol·licita el parer d'aquesta Autoritat sobre la manera més idònia de donar compliment a les obligacions de publicitat establertes a l'LCSP i, alhora, respectar el dret a la protecció de dades dels possibles afectats.

A aquestes qüestions ens referim en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

L'article 63 de l'LCSP estableix l'obligació dels òrgans de contractació de difondre el seu perfil del contractant a través d'Internet *"como elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos"* (apartat 1).

En aquest perfil del contractant haurà de publicar-se, entre d'altra informació:

"3. En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información:

a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.

b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.

c) Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.

d) Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.

e) El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato. Igualmente serán objeto de publicación en el perfil de contratante la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos.

4. La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.

Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

5. Deberán ser objeto de publicación en el perfil de contratante, asimismo, los procedimientos anulados, la composición de las mesas de contratación que asistan a los órganos de contratación, así como la designación de los miembros del comité de expertos o de los organismos técnicos especializados para la aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor en los procedimientos en los que sean necesarios.

En todo caso deberá publicarse el cargo de los miembros de las mesas de contratación y de los comités de expertos, no permitiéndose alusiones genéricas o indeterminadas o que se refieran únicamente a la Administración, organismo o entidad a la que representen o en la que prestasen sus servicios.

6. La formalización de los encargos a medios propios cuyo importe fuera superior a 50.000 euros, IVA excluido, serán objeto, asimismo, de publicación en el perfil de contratante.

La información relativa a los encargos de importe superior a 5.000 euros deberá publicarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de encargos será, al menos, su objeto, duración, las tarifas aplicables y la identidad del medio propio destinatario del encargo, ordenándose los encargos por la identidad del medio propio.

(...)."

I, pel que es desprèn de l'article 154.1 de la mateixa LCSP, també haurà de publicar-se el contracte adjudicat. En concret, aquest article disposa que:

*“1. La formalización de los contratos deberá publicarse, junto con el correspondiente contrato, en un plazo no superior a quince días tras el perfeccionamiento del contrato en el perfil de contratante del órgano de contratación. Cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada, el anuncio de formalización deberá publicarse, además, en el «Diario Oficial de la Unión Europea».
(...)”.*

Cal tenir en consideració que, d'acord amb el Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), la difusió de les dades personals que pugui contenir la informació relativa als procediments de contractació pública objecte de publicació al perfil del contractant d'acord amb aquests preceptes de l'LCSP haurà d'adequar-se, en qualsevol cas, al principi de minimització de dades.

L'article 5.1.c) de l'RGPD disposa, en aquest sentit, que:

*“1. Los datos personales serán:
(...)
c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);
(...)”.*

En conseqüència, i en atenció als termes en què es formula la present consulta, en un cas com el que s'examina caldrà vetllar perquè només es difonguin les dades personals identificatives incloses en la informació esmentada que siguin estrictament necessàries per assolir la finalitat de transparència pretesa per la norma.

En aquest sentit, i a tenor del que disposa el mateix article 63.3 de l'LCPS, sembla inferir-se que, en el context de la contractació pública, el que esdevé imprescindible en termes de transparència és la publicació de la identitat de les persones que han resultat ésser adjudicatàries -fins i tot, la de la resta de licitadors- d'un contracte públic, atès que altrament no seria possible fer un control eficaç del procés d'adjudicació del contracte i, per tant, de la gestió dels recursos públics. I això, cal dir, amb independència de que es tracti de persones jurídiques o persones físiques (cas dels empresaris individuals i professionals liberals). De fet, sent persones físiques, cal tenir en compte que es tractaria, en qualsevol cas, d'informació referida a la seva esfera econòmica o professional, com a licitadors o adjudicataris dels contractes licitats per l'administració pública.

Essent clara, per tant, la necessitat de la publicació d'aquesta informació per assolir la finalitat de transparència pretesa per l'LCSP, la qüestió principal se centra, des del punt de vista de la minimització de dades, en determinar quines són les dades relatives a la “identitat” d'aquests adjudicataris i licitadors que podrien ésser objecte de difusió a tal efecte.

I, en aquest sentit, s'entén que resultaria suficient publicar-ne el nom i cognoms, sense afegir-hi cap altra informació identificativa (serveixi com a exemple la mateixa LCSP que, en preveure la publicació de la resolució d'adjudicació del contracte al perfil del contractant, exigeix únicament la difusió del nom de l'adjudicatari (article 151.2.c)).

És a dir, la publicació del número de DNI, NIF o document identificatiu equivalent de les persones afectades, a efectes de transparència, resultaria innecessària i, per tant, contrària al principi de minimització. I això perquè facilitar aquesta dada a la ciutadania (destinatària

de la informació que ha de publicar-se en compliment dels deures de transparència), que en principi la desconeix per avançat, no aporta cap element addicional a l'hora d'identificar els adjudicataris (o licitadors) d'un contracte públic (aquest objectiu es veu igualment assolit amb el coneixement del seu nom i cognoms). Per contra, sí que pot comportar un greu perjudici per a les persones afectades, en cas d'un mal ús posterior d'aquesta dada per terceres persones (cal tenir present que, tot i que no sigui una pràctica recomanable, sovint el número de DNI/NIF és utilitzat com a mecanisme d'identificació per accedir a determinades aplicacions o determinats serveis).

Aquesta Autoritat ha vingut manifestant (veure, entre d'altres, CNS 4/2018 o CNS 56/2017, disponibles al web <http://apdcat.gencat.cat/>) que aquest tipus de publicació de dades identificatives (difusió conjunta del nom, cognoms i DNI/NIF) només podria resultar justificada a efectes d'assolir la finalitat de notificació d'actes administratius a les persones interessades en el sí de determinats procediments administratius, si bé en cas de coincidència de noms i cognoms entre interessats i limitada a les quatre darreres xifres del número de DNI/NIF.

Sobre això, la recent Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (BOE núm. 294, de 6 de desembre de 2018), estableix que:

“Disposición adicional séptima. Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos.

*1. Cuando sea necesaria la publicación de un acto administrativo que contuviese datos personales del afectado, **se identificará al mismo mediante su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad**, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente. Cuando la publicación se refiera a una pluralidad de afectados estas cifras aleatorias deberán alternarse.*

*Quando se trate de la notificación por medio de anuncios, particularmente en los supuestos a los que se refiere el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se identificará al afectado exclusivamente mediante el número completo de su documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente. Cuando el afectado careciera de cualquiera de los documentos mencionados en los dos párrafos anteriores, se identificará al afectado únicamente mediante su nombre y apellidos. **En ningún caso debe publicarse el nombre y apellidos de manera conjunta con el número completo del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.***

(...).”

A la vista d'aquesta previsió, per tant, és clar que en cap cas s'ha de difondre de manera conjunta el nom, cognoms i el número complet del DNI o document equivalent dels afectats (en el present cas, dels licitadors i adjudicataris o, si fos el cas, de la persona que actua en representació seva).

IV

Per altra banda, com s'apunta en la consulta, en la informació relacionada amb el procés de contractació pública i que ha de publicar-se en el perfil del contractant, a banda de figurar-hi la identitat dels licitadors i de l'adjudicatari, també hi constarà la informació personal dels treballadors públics que hi intervenen per raó del seu càrrec o funcions.

Tenint en compte que l'objectiu de la transparència és, en aquest cas, donar a conèixer al ciutadà informació relativa a l'activitat de l'administració en matèria de contractació (és a dir, informació sobre què fa l'administració, com ho fa, qui ho fa i en base a què ho fa), s'entén que, en aquest context, és rellevant que el ciutadà pugui identificar la persona que, en exercici llurs funcions, ha intervingut en el procediment de contractació pública de què es tracti.

Assenyalar, en aquest punt, que la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), preveu, amb caràcter general, que es pugui facilitar al ciutadà les dades "merament identificatives" de les persones que han intervingut en expedients per raó de les seves funcions, sempre que es tracti de dades que estiguin relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració i resultin estrictament necessàries per a l'exercici d'aquestes funcions (article 24.1)).

Per la seva part, la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), reconeix el dret dels interessats a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat de les quals es tramitin els procediments (article 53.1.b)).

Vist això, i als efectes de facilitar aquesta "identificació" del funcionari o empleat públic, s'entén que resultaria suficient, en aquest cas, publicar el seu nom i cognoms, informació que podria completar-se amb la indicació del seu càrrec o lloc de treball i l'administració o entitat a què pertany. De fet, la publicació del "càrrec" està prevista expressament en el cas dels membres de les meses de contractació o dels membres dels comitès d'experts (article 63.5 LCSP).

Això, sens perjudici que hi pugui haver algun cas concret en què, trobant-se l'empleat públic en qüestió en situació especialment vulnerable, convingui evitar revelar el lloc on treballa i el càrrec que ocupa.

Per tant, cal tenir present que la revelació d'altres dades personals identificatives dels empleats públics que puguin constar en la documentació relacionada amb un procés de contractació pública, com ara el seu DNI o la signatura manuscrita, resultaria contrària al principi de minimització de dades, en tractar-se de dades no estrictament necessàries per poder dur a terme aquesta identificació.

V

En atenció a aquestes consideracions, i vistos els termes en què s'efectua la consulta, seria necessari que, amb caràcter previ a la difusió de la informació sobre els procediments de contractació administrativa a través dels corresponents perfils del contractant, s'eliminés del text dels documents qualsevol dada personal diferent al nom, cognoms i, quan escaigui, càrrec de, segons el cas, dels adjudicataris, licitadors o persones signants (és a dir, el número de DNI, NIE o document equivalent o bé la signatura manuscrita).

Així mateix, seria recomanable fer constar expressament en el perfil del contractant, o bé en la Plataforma de Serveis de Contractació Pública on s'allotgen aquests perfils, aquesta circumstància.

En cas que es tracti de documents signats electrònicament, convé fer avinent que, tal com ha posat de manifest aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, en els dictàmens CNS 9/2017, CNS 17/2017 o CNS 23/2017, disponibles al web <http://apdcat.gencat.cat/>) i, especialment, en el dictamen CNS 17/2017 (a què ens remetem, en cas de voler disposar de més informació sobre aquesta qüestió), quan se signa

electrònicament un determinat document mitjançant el certificat de treballador públic emès per una entitat de certificació determinada informació personal d'aquest treballador resulta accessible per a aquelles persones que tinguin accés al dit document. Habitualment, en atenció a la configuració d'aquests certificats, es pot tenir accés al nom, cognoms, DNI, càrrec i entitat a què pertany el treballador, entre d'altra informació.

Tenint en compte que la finalitat pretesa amb la incorporació de la dita signatura està relacionada amb el dret dels interessats a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat de les quals es tramitin els procediments (article 53.1.b) LPACAP) i que, com s'ha vist, per assolir aquesta finalitat seria suficient facilitar el nom, cognoms i càrrec (article 5.1.c) RGPD), convé advertir que la publicació d'aquests documents signats electrònicament en el perfil del contractant no s'ajustaria al principi de minimització de dades.

Per aquest motiu, es proposa:

Opció A: Valorar la conveniència de dur a terme la publicació dels documents, a efectes de transparència de l'activitat contractual de les administracions públiques, sense incorporar-hi les dites signatures.

Opció B: En cas de voler mantenir visible la signatura electrònica, publicar una "imatge" del document en qüestió (no el document en el seu format original) en què, com a dades de la persona signant, hi constin únicament el nom, cognoms i càrrec. A aquest efecte, seria necessari:

1. Definir l'aparença de la signatura del treballador públic de tal manera que només siguin "visibles" les dades relatives al nom, cognoms i càrrec.

Cal tenir present que l'aspecte o la imatge d'una signatura basada en un certificat és quelcom que *a priori* es pot definir prèviament mitjançant les opcions que, en aquest sentit, ofereix el programa emprat per signar electrònicament (per exemple, Adobe Acrobat), per la qual cosa les dades del treballador públic que estan incorporades al certificat electrònic no necessàriament han de ser visibles un cop s'ha signat electrònicament el document. La visibilitat o no d'aquestes dades personals dependrà, per tant, de la manera en què s'hagi preestablert el format de la dita signatura. I això amb independència del tipus de certificat electrònic de què disposi el treballador.

Així, en relació amb els nous certificats qualificats per a treballadors públics, en què, seguint els paràmetres establerts pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, per tal d'adaptar-se al Reglament (UE) 910/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de juliol de 2014, relatiu a la identificació electrònica i als serveis de confiança per a les transaccions electròniques en el mercat interior, les dades nom, cognoms i DNI del treballador s'incorporen de manera conjunta en el camp *Common Name* del certificat -per la qual cosa, de mostrar aquest camp en la imatge de la signatura, es difondrien dades excessives (DNI)-, seria necessari crear un nou aspecte d'aquesta signatura en què s'incorporessin únicament les dades nom, cognoms i càrrec.

2. Convertir el document a publicar a format "imatge" (per exemple, escanejant-lo).

Cal tenir present que modificar l'aparença o el format de la imatge de la signatura no impedeix realment "accedir" a la informació personal del signant que s'inclou en la configuració del seu certificat de treballador públic. Aquesta informació -que només podria ésser modificada pel prestador de serveis de certificació- resulta accessible a través de la consulta de les propietats de signatura. Ara bé, si el document es publica en format

“imatge” s’elimina la possibilitat d’accedir a aquestes propietats del certificat i, per tant, al DNI del treballador.

D’acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

En la publicació de la informació relativa als procediments de contractació pública com a conseqüència del compliment de les obligacions de transparència establertes a l’LCSP, la difusió de dades personals identificatives hauria d’abastar només el nom i cognoms dels licitadors i adjudicataris, així com el nom, cognoms i càrrec del treballador públic que hi intervé per raó del càrrec o funcions, en ser aquesta la informació mínima necessària per assolir la finalitat pretesa (article 5.1.c) RGPD).

Als efectes d’evitar la difusió de dades personals identificatives innecessàries en la publicació d’aquest tipus de documents, es recomana tenir en compte les observacions efectuades en l’apartat V d’aquest informe.

Barcelona, 29 de gener de 2019