

Informe jurídico en relación con el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Antecedentes

Se presenta a la Autoridad Catalana de Protección de Datos proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por tal que la Autoridad emita su parecer al respecto.

El proyecto de Decreto consta de un artículo único que comprende, el preámbulo, 64 artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y una disposición transitoria.

Examinado el proyecto de decreto, y teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable, esta Asesoría Jurídica emite el siguiente informe.

Fundamentos jurídicos

(...)

II

El proyecto de decreto que se examina tiene por objeto aprobar el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC).

Tal y como se desprende del preámbulo, esta regulación “tiene como finalidad garantizar una implementación de la Ley más homogénea, efectiva y exhaustiva, clarificar conceptos jurídicos indeterminados y resolver dudas interpretativas aprovechando la valiosa experiencia adquirida por las administraciones públicas de Cataluña. Asimismo, en el ámbito de la Administración de la Generalitat, la labor desarrollada por la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Gobierno Abierto ha sido de especial relevancia en la elaboración del contenido de las obligaciones de publicidad activa mediante la aprobación de criterios interpretativos.”

El Proyecto de Decreto consta de un preámbulo, un artículo único que aprueba el reglamento parcial que se anexa, una disposición adicional única, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales

De acuerdo con el artículo 1 del Reglamento, este proyecto tiene por objeto el desarrollo de los títulos I a III de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, referentes a las disposiciones generales, las disposiciones sobre transparencia y las disposiciones sobre el acceso a la información pública.

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia).

De acuerdo con el artículo 6.1 del RGPD para llevar a cabo un tratamiento de datos personales es necesario contar con una base jurídica que lo legitime, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias previstas en este artículo, tales como que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra c) o que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento” (letra e).

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Apuntar que el propio RGPD establece los requisitos exigibles a esta “base jurídica”. En este sentido, el citado artículo 6.3 in fine dispone:

“La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido.”

Y en cualquier caso, esta "base jurídica" "debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para sus destinatarios, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (...) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos" (considerando 41 in fine).

En este sentido, la LTC que desarrolla este proyecto de decreto es la base jurídica en la que deben ampararse los tratamientos de datos personales previstos a efectos de transparencia y publicidad activa (Título II) así como los que puedan derivarse del derecho de acceso a la información pública (Título III). La norma reglamentaria que ahora se analiza puede concretar algunos aspectos previstos en la LTC, pero no puede habilitar tratamientos de datos no previstos en la LTC (como sería el caso de la difusión de informaciones no previstas en la citada ley).

En este contexto, se examinan, a continuación, aquellas previsiones del proyecto de decreto que tienen especial incidencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales, perspectiva desde la que se emite este informe.

III

Disposiciones generales del Título I

El apartado 1.c) del artículo 7 establece que “1. A efectos de lo previsto en las letras d) y e) del artículo 3.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se entiende por sujetos obligados al suministro de la información prevista en el artículo 3.2 de la Ley 19/ 2014, de 29 de diciembre, las personas físicas y jurídicas no incluidas en las letras a), b) y c) del artículo 3.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, que, con independencia de su forma jurídica de creación o constitución, (...) c) Perciban fondos públicos para funcionar o para desarrollar sus actividades.”

El precepto añade que "En ningún caso se entiende comprendida en este supuesto la percepción de fondos públicos por una persona física con motivo de sus circunstancias personales de especial vulnerabilidad social."

La previsión debe valorarse positivamente, aunque es necesario tener que el derecho a la protección de datos puede justificar la preservación de la identidad de las personas beneficiarias no sólo en estos casos a los que se refiere expresamente el artículo 15.1 de LTC sino también, por ejemplo, cuando su divulgación afecte a datos a que se refiere el artículo 23 de la LTC, aplicable tanto al régimen de publicidad activa como al del derecho de acceso, (artículo 7.1 de

Por eso se propone modificar el último párrafo del artículo 7.1.c) con la siguiente redacción:

“En ningún caso se entiende comprendida en este supuesto la percepción de fondos públicos por una persona física con motivo de sus circunstancias personales de especial vulnerabilidad social, o por cualquier otro motivo que suponga la revelación de datos merecedores de especial protección, supuesto en el que deberá preservarse la identidad de los beneficiarios.”

El apartado 2 del artículo 8 (“Entidades privadas responsables del cumplimiento de obligaciones de transparencia activa”) desarrolla el artículo 3.4 de la LTC referido a la sujeción de determinadas entidades receptoras de fondos públicos (partidos políticos, asociaciones y fundaciones vinculadas, organizaciones sindicales y empresariales y entidades privadas) a las obligaciones de transparencia (título II), cuando los fondos percibidos superen los 100.00 euros anuales, o si al menos el cuarenta por ciento de sus ingresos proceda de subvenciones o ayudas públicas y sea una cuantía superior a 5.000 euros. No se incluyen por tanto en este supuesto las personas físicas que puedan ser receptoras o beneficiarias de subvenciones o ayudas.

En cambio, la letra c) del artículo 8.2 incluye las subvenciones o ayudas “A favor de personas físicas o jurídicas, con exclusión por tanto de las transferencias o aportaciones entre administraciones públicas”

Teniendo en cuenta que las personas físicas no están incluidas en el artículo 3.4 de la LTC, debería omitirse como beneficiarias en este supuesto. A estos efectos se propone el redactado siguiente: “c) A favor de las entidades privadas, con exclusión por tanto de las transferencias o aportaciones entre administraciones públicas; “

Por otra parte, el último párrafo de este apartado delimita el plazo de publicación de la información por los sujetos obligados por el artículo 3.4 de la LTC, obligándoles a mantener la información, “como mínimo, durante todo el período de justificación de la ayuda o subvención recibida, así como durante el plazo de prescripción del derecho de la Administración a la revocación de la ayuda o subvención.”

Aunque en los sujetos obligados del artículo 3.4 a) y b) de la LTC no se incluyen las personas físicas, los plazos previstos de mantenimiento de la información en las webs de las entidades beneficiarias incluidas en este apartado tendrán incidencia respecto de la información personal que estén obligadas a publicar estas entidades, esto es, información profesional y

retributiva de los órganos de gobierno y cargos directivos que se detalla en los artículos 38, 39 y 40 del propio reglamento.

En concreto, los artículos 39 y 40 prevén, entre otros, la publicación de la identidad de los miembros de los órganos de gobierno y del equipo directivo, sus perfiles y trayectorias profesionales (39.1.b) y 40.1.c) respectivamente) . Se establece también la publicación de las "retribuciones de sus órganos de dirección o administración, si procede, y de acuerdo con lo que disponen el artículo 15.2 de la LTC, y los artículos 9 y 10 del Reglamento." (arts. 39.1.m) y 40.1.m) respectivamente.

El principio de limitación del plazo de conservación (art.5.1.e) RGPD) exige que los datos personales sean mantenidos no más tiempo del necesario para las finalidades del tratamiento. La finalidad de la publicación de dicha información estriba en el control de la actividad pública como instrumento para la mejora de su gestión, en este caso, en materia de subvenciones.

El artículo 15.1 c) de la LTC obliga a las administraciones a publicar la información sobre las subvenciones concedidas durante los últimos cinco años. El plazo de prescripción del derecho de la Administración a la revocación de la ayuda o subvención es de 4 años, a todos los efectos, pero puede ser interrumpido por cualquiera de las causas previstas en el artículo 39 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS) y por tanto alargarse más de los 5 años previstos por la LTC, con lo que se podría producir la circunstancia de que la Administración eliminara del portal de transparencia la información sobre una subvención a una de las entidades incluidas en el artículo 3.4 de la LTC y en cambio se obligara a estas entidades a mantenerla durante un período superior (incluyendo los datos personales retributivos de sus cargos directivos si se encuentran en el supuesto del artículo 15.2 de la LTC como prevé el Reglamento).

Teniendo en cuenta esto, se propone establecer el plazo de mantenimiento de la información en las respectivas webs corporativas en 5 años, en línea con el período previsto en la LTC en materia de subvenciones, con el siguiente redactado:

“Se procederá a la publicación de la información antes del treinta y uno de enero del ejercicio siguiente a aquel en que se superen los umbrales previstos en las letras a) ob) del artículo 3.4 de la Ley 19/ 2014, de 29 de diciembre y se mantienen durante cinco años desde la concesión de la ayuda o subvención”

IV

Previsiones sobre el régimen de publicidad activa aplicable a la Administración de la Generalidad (Título II, y Capítulo I)

El apartado 2 del artículo 11 (Obligaciones generales y forma de publicación) dispone que la información objeto de publicidad activa debe ofrecerse en formatos electrónicos y utilizar los estándares abiertos que permitan su reutilización, sin condiciones , en los términos que establece el Título IV de este Reglamento, modalidad prevista en el artículo 4.2.a) de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el artículo 16 de la LTC dispone que “1. Los sujetos obligados deben facilitar a las personas el acceso a la información pública en formato reutilizable, con el fin de mejorar la transparencia, generar valor a la sociedad y promover la interoperabilidad entre las administraciones, dentro de los límites establecidos por la normativa sobre reutilización de la información del sector público.

La Ley 37/2007 establece que la reutilización de documentos que contengan datos de carácter personal se rige por lo que dispone la normativa de protección de datos de carácter personal (artículo 4.6 de la Ley 37/2007).

La reutilización supone un tratamiento de datos personales, y por tanto los reutilizadores tendrán que cumplir con la normativa de protección de datos. El principio de limitación de finalidad (artículo art. 5.1.b) RGPD) exige que los datos personales que se han recogido para una finalidad específica no se utilicen de forma incompatible. El hecho de que se publiquen datos personales para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, no supondrá que estén abiertas para su reutilización para cualquier otra finalidad.

La reutilización de los datos publicados está condicionada a que se utilicen de forma compatible con la finalidad de control y transparencia de la actividad administrativa. Por tanto, no se puede hablar de reutilización sin condiciones, cuando se trata de información que contiene datos personales.

El artículo 60 del Título IV del Reglamento, al que nos referiremos más adelante, ya no habla de reutilización sin condiciones sino que, en lo que se refiere a información que contenga datos personales, el apartado 2.e) de este artículo exige que cuando la información contenga datos de carácter personal, la licencia abierta de uso de información-Catalunya y las licencias creative commons deben garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas y en concreto de “la finalidad o finalidades concretas para las que es posible la reutilización futura de los datos.”

Teniendo en cuenta esto, debería eliminarse la mención “sin condiciones” del apartado 2 del artículo 11.

El apartado 3 de este artículo 11 parece referirse al período al que debe hacer referencia la información publicada. De acuerdo con la línea 1 del apartado parece que a todos los efectos la información publicada debe referirse al año en curso, y las letras a) y b) parecen establecer excepciones a este criterio general.

Parece justificado que la información relativa a la actividad contractual y subvencional deba referirse a los últimos cinco años, aunque curiosamente, de acuerdo con la redacción de este apartado, este mismo criterio no se aplica a la actividad convencional.

En cambio, resulta de más difícil comprensión la previsión contenida en la letra a), dado que la aplicación de esta previsión llevaría a que en todas las cuestiones a las que se refiere el Capítulo II del Título II (de hecho la mayoría de la información a publicar), la información deba referirse de forma indefinida a toda la que se ha generado desde la entrada en vigor de la LTC. Esto no sólo encaja mal con lo que establece el artículo 11.4 del proyecto, sino que cuando contenga datos personales, puede entrar en contradicción con la normativa de protección de datos.

Por ello, y teniendo en cuenta que el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la LTC ya hace innecesario esclarecer el momento a partir del cual la información está sujeta al deber de publicidad activa, se propone la siguiente redacción para el apartado 3:

“3. La información a publicar debe hacer referencia al año en curso. La información sobre contratación pública, actividad convencional y actividad subvencional a que se refiere el Capítulo III del Título II de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, debe hacer referencia a los cinco años anteriores al año en curso.”

Por otra parte, en relación con el apartado 4, debe decirse que el principio de limitación del plazo de conservación exige que los datos personales sean mantenidos de forma que se permita la identificación durante no más tiempo del necesario para alcanzar las fines del tratamiento (artículo 5.1.e) RGPD).

La fijación a todos los efectos y por defecto de lo que pueda disponerse en el propio proyecto o de otras normas aplicables, de un plazo mínimo de 5 años de mantenimiento de la publicación de la información puede estar justificado si tenemos en cuenta que la finalidad de transparencia perseguida con la publicación de la información es que la ciudadanía pueda tener conocimiento de la actividad pública y formarse una opinión crítica respecto a las actuaciones o decisiones tomadas por los responsables de la gestión pública efectuada durante al menos un mandato democrático, como garantía de la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades. Por tanto, este plazo fijado se adecuaría al principio de limitación del plazo

Estas mismas consideraciones serían aplicables también en los artículos 25.3 y 25.4 del proyecto.

El apartado 6 de este mismo artículo 11 recoge las previsiones del artículo 7.1 de la LTC, al disponer que “Los límites aplicables a las obligaciones de transparencia activa son los mismos que el título III de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, establece para el derecho al acceso a la información pública.”

El segundo párrafo de este apartado pone énfasis en la posibilidad de omitir, previa ponderación, los datos de personas que se encuentren en determinadas situaciones: “Especialmente la publicidad de datos referentes a personas físicas puede ser omitida motivadamente en los casos en los que estas personas se encuentren en una situación de protección especial de violencia de género o amenaza terrorista, entre otras, que pueda verse agravada con motivo de la publicación de estos datos, previa ponderación en la omisión.”.

Aunque las circunstancias que se recogen en este párrafo ciertamente pueden llevar a tener que omitir la publicidad, puede haber otros motivos vinculados a la protección de datos personales que lo requieran (cuestiones de seguridad no vinculadas a violencia de género o terrorismo, existencia de datos de menores u otros colectivos vulnerables, existencia de categorías especiales de datos etc.). Recoger sólo los supuestos que actualmente recoge el proyecto en este párrafo resulta confuso y favorece una lectura restrictiva del derecho a la protección de datos a evitar. Por eso se propone suprimir este segundo párrafo.

Esta misma consideración también puede realizarse respecto del artículo 25.6 del proyecto.

V

Esta Autoridad, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas, a menudo ha recibido consultas sobre la forma en que debe llevarse a cabo la publicación de resoluciones y actos administrativos. En muchos supuestos la publicación resulta de más fácil acceso y más entendedora para los ciudadanos si no se publica el texto íntegro de documentos sino sólo un extracto que contenga sólo la información que sea relevante en cada caso. Asimismo, publicar la información de esta forma, facilita la tarea de evitar que se publiquen datos personales innecesarios para la finalidad de transparencia.

Para los casos en que la publicación no pueda llevarse a cabo en la forma descrita, y deba publicarse el texto del acto o resolución, y se requiera identificar a las personas autoras de un acto o

las que suscriben un contrato o convenio, esta identificación debe llevarse a cabo incluyendo sólo aquellos datos que pueda resultar relevantes a efectos de transparencia. A estos efectos conviene eliminar de estos documentos datos claramente innecesarios como los datos de contacto, el núm. de DNI o equivalente o la firma manuscrita. Nos remitimos al respecto a lo que ya expusimos en el dictamen CNS 1/2019, disponible en nuestra web.

Por eso se propone introducir un nuevo artículo 11.bis, o en su caso un apartado 8 del actual artículo 11 con la siguiente redacción:

“Artículo 11.bis Identificación de autoridades y personas empleadas públicas

1. Cuando la publicación de una resolución, acuerdo, contrato, convenio u otro documento, requiera la identificación del autor, o las personas que lo suscriben, debe identificarse con el nombre y apellidos, el cargo, y el ente al que representan o del que forman parte. Se deben eliminar los datos de localización, el núm. de DNI o equivalente, la firma manuscrita y otros datos identificativos de las personas autoras o que suscriben el documento.

Si la firma es electrónica, se publicará una imagen del documento firmado electrónicamente de forma que no se pueda acceder a las propiedades del certificado electrónico empleado para la firma.”

2. Cuando se trate de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad o de otros casos que por razones de seguridad requieran una especial protección, la identificación con nombres y apellidos será sustituida por la publicación de un código o número profesional.

3. Corresponde a los sujetos obligados informar al personal a su servicio sobre la publicación de sus datos personales, a efectos de que, en su caso, puedan ejercer sus derechos, en especial el derecho de oposición.”

Estas consideraciones son extensibles a los artículos 20, 22, 33 y 35 del proyecto.

En relación con la forma en que deben publicarse las informaciones sometidas a publicidad activa, sería conveniente añadir también un artículo 11.ter para aclarar los conceptos de pseudonimización y anonimización, que después se emplean en otros artículos del proyecto.

**“Artículo 11.ter
Pseudonimización y anonimización**

A efectos de este Reglamento se entiende por:

a) **Anonimización:** “eliminación de los datos personales de las personas físicas afectadas que constan en la información y también cualquier otra información que pueda permitir su identificación directa o indirecta sin esfuerzos desproporcionados. Esto sin perjuicio de poder mantener, en su caso, los datos meramente identificativos de los cargos o empleados públicos que dictan o intervienen en el acto o resolución.”

b) **Pseudonimización:** “tratamiento de datos personales de forma que ya no se puedan atribuir a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que esta información conste por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyen a una persona física identificada o identificable”

VI

El artículo 12.2 prevé la publicación de terminada información de las personas titulares de órganos. Sería bueno aclarar que el teléfono se refiere al “teléfono profesional”.

El artículo 13 regula la publicación de la información relacionada con los “Empleadas y los empleados públicos”

El apartado 2 del artículo 13 establece que “Adicionalmente debe publicarse con una periodicidad semestral y en base al sistema de información de personal de la Administración de la Generalidad la información relativa a:

a) La identificación con nombres y apellidos de las personas que ocupan puestos singulares, del personal eventual, y del personal laboral que, de acuerdo con la relación de puestos de trabajo, ocupa un cargo al servicio de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público, tanto si ocupan puestos de trabajo incluidos en la relación de puestos de trabajo, como si prestan servicios sin ocupar puestos de trabajo incluidos en la relación de puestos de trabajo

Los datos identificativos pueden ser anonimizados o pseudoanonimizados en caso de ser aplicable alguno de los límites legalmente previstos, previa ponderación.

b) La identificación del cargo o plaza ocupada, la forma de provisión y la fecha de toma de posesión.(...)

El artículo 9.1.d) de la LTC, al que se refiere el apartado 1 de este artículo del proyecto, obliga a publicar “la relación de puestos de trabajo del personal funcionario, laboral y eventual, y la plantilla y la relación de contratos temporales y de interinajes no vinculados a ningún puesto de trabajo de dicha relación de puestos.”

La RPT se configura como el instrumento organizativo de la Administración en el que aparecen la denominación de los puestos, grupos de clasificación profesional, cuerpos o escalas, en su caso, al que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. La finalidad de su publicación es informar sobre los distintos puestos de trabajo de que dispone la Administración con independencia de cuáles sean las personas que los ocupan.

Teniendo en cuenta esto, la publicación del nombre y apellidos de las personas que ocupan los puestos de trabajo incluidos en el apartado 2 del artículo 13 analizado, no puede ampararse en las previsiones contenidas en el artículo 9.1.d) de la LTC. Prueba de ello es que el artículo 13.2 del proyecto comienza con la expresión “Adicionalmente...”.

Esto no quiere decir que no sea posible la identificación de las personas que ocupan los puestos singulares, del personal eventual y del personal laboral que sean cargos al servicio de la Administración de la Generalidad o de las entidades del sector público, mediante otras vías previstas en la misma LTC. Sea porque son personas incluidas dentro del supuesto del artículo 9.1 b) LTC y desarrollado por el artículo 12 de este reglamento, sea porque son considerados altos cargos (supuesto previsto en el artículo 9.1.f) LTC, o sea en a través de la publicación de los resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción del personal prevista en la letra e) del mismo artículo 9. Pero es en este contexto y no en otro donde la legislación de transparencia habilita el tratamiento.

Por otra parte, no parece tener sentido aplicar mecanismos de anonimización o pseudonimización tal y como prevé el apartado segundo de este apartado que lo que persigue precisamente es publicar la identidad. Simplemente sería suficiente prever la no publicación

de esta información en caso de que lo requiera la aplicación de alguno de los límites legalmente previstos.

Por último, hacer una observación lingüística en relación con el término “pseudanonimización” que se emplea en el párrafo segundo de este apartado, porque, en línea con lo propuesto para el artículo 11.ter del proyecto, la normativa de protección de datos no se refiere a “pseudanonimización” (que sugiere una anonimización parcial) sino a pseudonimización (derivado de la palabra “seudónimo” y entendido como “tratamiento de datos personales de forma que ya no se puedan atribuir a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que esta información conste por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyen a una persona física identificada o identificable” (art. 4.5 RGPD)). Habría que sustituir “pseudanonimización” por “pseudonimización”.

El apartado 3 del artículo 13 detalla la información a publicar a efectos de la letra e) del artículo 9.1 de la LTC. Dispone que deben publicarse las convocatorias y los resultados de: “a) Procedimientos de acceso a los cuerpos y escalas de personal funcionario, estatutario y personal laboral. b) Procedimientos de promoción interna. c) Procedimientos de provisión provisional y definitiva. d) Procedimientos de selección de personal interino o laboral temporal, incluidas las bolsas de interinos. e) Becas y ayudas para prestar servicios. e) Ofertas de contrataciones en prácticas.”

El artículo 9.1.e) de la LTC obliga a publicar “las convocatorias y resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción del personal” con carácter general. Cualquiera de los procedimientos a que hace referencia este apartado tiene por objeto la selección de personal vinculado de una forma u otra con la Administración, -sea mediante una relación funcional, laboral o profesional mediante el otorgamiento de becas o ayudas o la realización de prácticas formativas-. Se trata de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva que se rigen, entre otros, por los principios de publicidad y transparencia, evidenciando un interés público coincidente a efectos de transparencia, lo que justifica su encaje dentro del artículo 9.1.e) de la LTC. Sin embargo, es necesario realizar diversas puntualizaciones.

Primera.- La publicación de una relación nominal de las personas que forman parte de las bolsas de trabajo que se desprende de la letra d), no parece que pueda alojarse dentro de estas previsiones. La posición de las personas apuntadas en una bolsa de trabajo no es la misma que las personas que pasan a desempeñar un puesto de trabajo después de haber superado un proceso selectivo. Se trata de demandantes de trabajo con más o menos expectativas de ser finalmente contratados pero que no ocupan ningún puesto de trabajo por estar en bolsa, sino que sólo tienen una expectativa. Por eso sólo estaría justificada la divulgación de dicha información en los términos previstos en el artículo 9.1.d) de la LTC, a partir del momento y respecto de las personas que, formando parte de estas bolsas, pasen a ocupar efectivamente un puesto de trabajo.

A tal efecto, se propone redactar la letra d) del artículo 13 citado en los siguientes términos:

“d) Procedimientos de selección de personal interino o laboral temporal, incluyendo las personas que integran las bolsas de trabajo que pasen a desempeñar puestos de trabajo. “

Segunda.- Advertir que la publicación de la identidad de las personas beneficiarias de becas y ayudas otorgadas para prestar servicios a la Administración prevista en la letra e), debe contar con las mismas cautelas que las previstas en el artículo 15.1.c) de la LTC en materia de subvenciones y ayudas en general, y en este sentido sería oportuno que se hiciera mención a la preservación de la identidad de los beneficiarios en caso de que estas becas o ayudas se hayan otorgado por n

vulnerabilidad social o cualquier otro motivo que pueda revelar datos que requieran una especial protección.

A tal efecto se propone redactar la letra d) del artículo 13 citado en los siguientes términos:

“e) Becas y ayudas para prestar servicios, salvo que éstos se hayan otorgado por motivos de vulnerabilidad social o en cualquier otro que suponga la revelación de datos merecedores de especial protección, supuesto en el que deberá preservarse la identidad de los beneficiarios.”

Este mismo apartado 3 dispone que “los datos a publicar deben hacer referencia, como mínimo, al anuncio de la convocatoria, las bases, los anuncios oficiales, el nombre y apellidos de las personas admitidas en cada prueba o ejercicio del proceso y de la persona finalmente seleccionada, con inclusión, en este último caso, de cuatro números del documento nacional de identidad o documento equivalente.”

A tenor del apartado primero de la Disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), la identificación de las personas afectadas deberá realizarse “mediante su nombre y apellidos, con el añadido de cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad, el número de identidad de extranjero, el pasaporte o un documento equivalente. Cuando la publicación se refiera a una pluralidad de afectados, estas cifras aleatorias se alternarán. “

Hay que tener en cuenta que para aplicar de forma coherente las previsiones de la citada Disposición adicional séptima, las autoridades de protección de datos han aprobado unas orientaciones en virtud de las cuales, en el caso del núm. de DNI se publicarán los dígitos que ocupen las posiciones cuarta, quinta, sexta y séptima.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el artículo 9.1.e) sólo se refiere a la necesidad de publicar el resultado del proceso selectivo. Por eso, y de acuerdo con el principio de minimización sería conveniente que no se revelara la identidad de las personas afectadas durante el desarrollo del proceso y que finalmente no hayan sido seleccionadas. A estos efectos, una posibilidad sería que en la publicación de los resultados que no sean el resultado final del proceso selectivo, la identificación con nombre y apellidos se sustituya por un código, clave u otro instrumento de identificación que sólo sea conocido por la persona afectada.

Por eso, sería bueno que la redacción de este apartado se incorporase la siguiente redacción:

“Los datos a publicar deben hacer referencia, como mínimo, al anuncio de la convocatoria, las bases, los anuncios oficiales, el nombre y apellidos de las personas admitidas en cada prueba o ejercicio del proceso y de la persona finalmente seleccionada, con inclusión, en este último caso, de cuatro números del documento nacional de identidad o documento equivalente, de acuerdo con los criterios establecidos en materia de protección de datos.”

En la relación de personas admitidas, y en la relación de los resultados de las pruebas o ejercicios intermedios, la identificación con nombres y apellidos se puede sustituir, de acuerdo con las bases de la convocatoria, por un código, clave u otro sistema de identificación conocido sólo por la persona afectada”.

Por otra parte, el último párrafo de este mismo apartado 3 establece que la actualización de la publicación de los datos es continua, en función del desarrollo de cada convocatoria. La previsión parece ser adecuada desde el punto de vista del principio de exactitud de los datos. Sin embargo debería completarse con el plazo máximo de exposición de los resultados finales de las pruebas. Hay que tener en cuenta que el nombramiento de las personas seleccionadas debe publicarse de forma indefinida en los diarios oficiales de acuerdo con la normativa de función pública

dándose así ya publicidad. Por eso, el resultado de los procesos selectivos y por supuesto también el resultado de las fases intermedias del proceso selectivo, no parece que deba prolongarse más allá del plazo para poder presentar recurso administrativo o contencioso administrativo.

Por eso se propone una redacción como la siguiente:

“La actualización de la publicación de los datos es continua, en función del desarrollo de cada convocatoria, y no debe mantenerse más allá del plazo de dos meses desde la finalización del proceso.”

Esta misma consideración puede hacerse también respecto al último párrafo del artículo 27.2 del proyecto.

El apartado 8 del artículo 13 especifica que es necesario publicar un extracto de las resoluciones vigentes de autorización o reconocimiento de compatibilidad con actividades públicas o privadas que afectan a empleados públicos.

Aunque la LTC sólo prevé que se hagan públicas las resoluciones de compatibilidad que afecten a los altos cargos (artículo 9.1.m) LTC), el artículo 8.1. d) de la Ley 19/2013 estatal obliga a publicar “las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afectan 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.”

Las obligaciones previstas en Ley 19/2013 estatal tienen el carácter de mínimas, constituyendo en este caso la base jurídica que habilita la publicación de la información relacionada con las resoluciones de compatibilidad de todos los empleados públicos.

A pesar de la literalidad del artículo 8.1.g) de la LTC y del artículo 9.1.m) de la LTC, la aplicación de los artículos 5.3 de la Ley 19/2013 y 7.1 de la LTC lleva a recomendar la utilización de formas de publicación que permitan compatibilizar en mejor medida ambos derechos. El Reglamento obliga a publicar no la resolución íntegra, sino un extracto con la información que se detalla en el mismo precepto. Se opta así por definir cuál es la información relevante a efectos de que la ciudadanía pueda conocer el alcance de las actividades declaradas compatibles con el ejercicio de funciones o cargos públicos, y esta opción es, sin duda, más respetuosa con el principio de minimización de los datos.

VII

El artículo 14 recoge la información personal a publicar a efectos de dar cumplimiento a las diferentes previsiones contenidas en los artículos 9 y 11 de la LTC, respecto de los “Altos cargos y personal directivo de las entidades del sector público”

Los artículos 9 y 11 no se refieren sólo a las entidades del sector público, sino también a los altos cargos de la Administración de la Generalidad. La redacción de este artículo parece referirse sólo a las entidades del sector público. Parecería lógico que se incluyeran también en este artículo los altos cargos de la Administración de la Generalidad, dado que no hay otro dedicado a esta cuestión. Por eso se propone modificar tanto el encabezamiento de este artículo como los diferentes apartados para que donde se dice "de las entidades del sector público" se diga "de la Administración de la Generalitat y las entidades de su sector público".

El apartado 2 del artículo 14 establece que deben publicarse las designaciones para el acceso de estas personas a cualquier actividad formativa que suponga un gasto para la Administración de la Generalidad o su sector público. Los datos a publicar son los mismos que los exigidos en el artículo 13.4 del Reglamento respecto a las listas de los empleados/as públicos en general admitidos en actividades formativas.

La publicación de dicha información se ampara también en este caso en la letra g) del artículo 9.1 de la LTC, y quizás sería más esclarecedor que al igual que se hace en el resto de los apartados que se apuntara en el texto , y se dijera:

“
2. A efectos de la letra g) del artículo 9.1. del LTC, se publicarán los datos relativos a la 2. Se publicarán las designaciones para el acceso de los altos cargos y del personal directivo de las entidades del sector público a cualquier actividad formativa que suponga un gasto para la Administración de la Generalidad o su sector público.”

El apartado 4 regula la forma y contenido de la información personal a publicar a efectos de dar cumplimiento al artículo 11.1.b) de la LTC en relación con las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por estas personas, especificando que:

“Se deben hacer públicas, con identificación del nombre, apellidos y cargo, y con periodicidad mensual, tanto las retribuciones anuales de los altos cargos y del personal directivo del sector público de acuerdo con los datos retributivos del año en curso, así como las indemnizaciones y dietas que efectivamente hayan percibido. (...) “

Al respecto, advertir que, a juicio de esta Autoridad, sería menos intrusivo para la privacidad de las personas afectadas publicar la información identificando el cargo pero sin incluir nombre y apellidos. Esto permitiría conocer las cantidades de dinero público pagadas por cualquier concepto a los altos cargos y directivos sacrificando en menor medida la protección de datos al no permitir una identificación directa de las personas afectadas. Esto no impediría que obviamente se pueda identificar indirectamente a las personas afectadas por otras vías, entre otras cosas porque la propia Ley ya prevé la identificación de las personas que ocupan estos cargos, pero sería sin duda una medida más respetuosa con el principio de minimización de los datos.

En este sentido se propone la siguiente redacción:

“Se deben hacer públicas, con especificación del cargo, y con periodicidad mensual, tanto las retribuciones anuales de los altos cargos y del personal directivo del sector público de acuerdo con los datos retributivos del año en curso, así como las indemnizaciones y las dietas que efectivamente hayan percibido. (...) “

El apartado 5 regula el detalle de la información a publicar a efectos de dar cumplimiento a las letras b) y d) del artículo 11.1 de la LTC en relación con las declaraciones de actividades, patrimoniales y de intereses que han de presentar los altos cargos y personal directivo del sector público incluidos en el ámbito de aplicación de los altos cargos al servicio de la Generalidad.

En cuanto a la declaración patrimonial y de intereses, apuntar que dependiendo de cuál sea el modelo de declaración que se haya utilizado es posible que la relación sobre los bienes de las personas declarantes y su valor aparezca descrita de forma detallada. Es importante valorar, antes de realizar la publicación de la información, el grado de afectación sobre la privacidad de las personas afectadas, así como los riesgos que puede tener la divulgación de dicha información. Desde esta perspectiva se considera acertado que se defina en este artículo el detalle

de información que puede ser relevante a efectos de conocer la situación patrimonial de estas personas, obviando información sobre la localización de los inmuebles (excluida expresamente por el artículo 56.2 LTC), o cualquier otra que podría ser excesivamente intrusiva y afectar a la misma seguridad de las personas declarantes.

El apartado 6 regula el detalle de información a publicar con identificación del nombre, apellidos y cargo, y con periodicidad mensual relacionada con las actividades que realizan.

La transparencia sobre las actividades de los altos cargos se enmarca dentro de los principios éticos y reglas de conducta bajo los que deben actuar los altos cargos en materia de buen gobierno. Concretamente, el artículo 55.1 de la LTC señala entre otros, “c) La transparencia de las actividades oficiales, de los actos y decisiones relacionados con la gestión de los asuntos públicos que tienen encomendados y de su agenda oficial, a efectos de publicidad del Registro de grupos de interés, establecido por el título IV.”

La letra a) obliga a hacer públicas “las agendas públicas, en lo que se refiere a los contactos mantenidos con los grupos de interés en los términos y con los requisitos que son definidos en la normativa vigente reguladores de los grupos de interés”

La LTC prevé expresamente que la información sobre los contactos mantenidos por los altos cargos con las personas consideradas como grupos de interés sea accesible a la ciudadanía a través del Registro que se crea al efecto, y donde deben inscribirse obligatoriamente todas las personas físicas o jurídicas, u otros colectivos que la Ley considera como tales, así como todas las actividades de influencia directa o indirecta que lleven a cabo estos grupos de interés (artículos 49 y 50 LTC).

El resto de información sobre las actividades de los altos cargos o directivos que debe ser publicada (obsequios percibidos e invitaciones a eventos, viajes, desplazamientos, y alojamientos, (letra b), y los viajes realizados por razón del cargo y en representación del gobierno o de la Administración de la Generalidad (letra c))- , está relacionada directamente con determinadas obligaciones que el Código de Conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público (aprobado por el Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio), impone a este personal.

En concreto, el artículo 5.17 del citado código, obliga a los altos cargos a “Abstenerse de aceptar regalos y donaciones de particulares y de entidades públicas o privadas a excepción hecha de las muestras no venales de cortesía y objetos conmemorativos , oficiales o protocolarios que le puedan ser entregados por razón de su cargo.

En este último caso, las muestras no venales de cortesía y objetos conmemorativos, oficiales o protocolarios se depositarán en la conselleria que establecerá su uso y se publicará en el portal de Transparencia de la Generalitat.

Tampoco se podrán aceptar tratos ventajosos de ninguna clase, salvo los derivados de las normas protocolarias e inherentes al ejercicio de su cargo, así como las invitaciones a actos de contenido cultural oa espectáculos públicos cuando sean por razón del cargo desempeñado.”

Por otra parte, el artículo 5.18. les obliga a “Aceptar sólo el pago de viajes, desplazamientos y alojamientos por parte de otras administraciones públicas o de entidades públicas dependientes de éstas, universidades o entidades sin ánimo de lucro, cuando deba asistir invitado oficialmente por razón del cargo a una actividad relacionada con sus responsabilidades. Cualquier invitación de esta clase debe hacerse pública, con mención de la entidad, el lugar y el motivo de la invitación. En ningún caso se aceptará el pago de los viajes, desplazamientos o alojamientos por parte de una empresa o entidad privada ni de un particular.”

Aunque la LTC no prevé la obligación de publicar dicha información dentro de las obligaciones previstas en el capítulo II del Título II en materia de publicidad activa, no existe otra norma específica que así lo determine, más allá de lo dispuesto en el mismo código de conducta, el listado de materias objeto de publicidad activa no es un listado cerrado, y la Administración tiene el deber de publicar cualquier materia que sea de interés público (artículo 8. m) LTC), sin perjuicio de que sean aplicables las limitaciones previstas por la propia

La divulgación de dicha información afectará sólo a la privacidad de los altos cargos y directivos. Con la divulgación de esta información la ciudadanía puede formarse una opinión crítica sobre las actuaciones de los responsables de la gestión pública y su adecuación a las reglas de conducta a las que están sometidos. Su posición como máximos responsables de la gestión pública hace que su derecho a la privacidad deba ceder ante un interés público evidente en la transparencia de sus actuaciones, por lo que está justificada la publicación de dicha información.

Advertir sin embargo que más allá de disponer de una base jurídica para publicarla, habrá que valorar con qué grado de detalle se publica la información, y tener en cuenta el principio de minimización de los datos, una posible afectación excesiva en la privacidad de la persona afectada o el posible riesgo para su seguridad. Esto tiene especial relevancia en la publicación de información sobre invitaciones a eventos, viajes, desplazamientos y alojamientos a que se refieren las letras b) y c).

VIII

El artículo 15 sobre publicidad de las Decisiones y actuaciones de relevancia jurídica plantea diversas cuestiones.

El penúltimo párrafo del apartado 3, a fin de delimitar los actos en los que concurren "razones de interés público especial" a los efectos del artículo 10.1.f) de la LTC, establece que "Se entiende que concurren razones de interés público especial en actos administrativos, declaraciones o comunicaciones cuando afecten a la salud pública, la seguridad pública, la protección del medio ambiente, el paisaje y el urbanismo, la protección de los consumidores o la protección del patrimonio histórico, cultural o lingüístico, entre otros".

De entrada debe decirse, que no parece que se pueda concluir de forma automática que cualquier resolución que se dicte en estos ámbitos comporte automáticamente que concurren razones de interés público especial. No siempre será así. Especialmente si tenemos en cuenta que la enumeración en realidad es una lista abierta, dado que termina con la expresión "entre otros".

Por otra parte, y también a efectos del artículo 10.1.f) LTC, el último párrafo de este apartado prevé la publicación de todos los Acuerdos de Gobierno de la Generalidad. Tampoco parece que en este caso se pueda concluir el interés público especial de forma automática.

Más allá de esto, el artículo debería recoger la previsión del artículo 10.3 de la LTC que obliga a que en estos casos se hayan eliminado los datos o referencias personales.

El artículo 10.3 LTC se refiere a que la información no debe incluir datos o referencias personales. La finalidad de esta previsión es obviamente que no se puedan identificar a las personas afectadas. Debe hacerse notar pero que para evitar la identificación de las personas afectadas, puede no ser suficiente la eliminación de los datos personales dado que el contexto o la combinación con otra información disponible pueden acabar haciendo identificable indirectamente a la persona afectada. Por eso parece más adecuado referirse a la necesidad de anonimizar la información de los datos de las personas físicas, interesadas o no, que

en estas resoluciones, de modo que las personas afectadas no sean identificables ni directa ni indirectamente sin esfuerzos desproporcionados. Esto sin perjuicio de poder mantener los datos meramente identificativos de la persona (cargo o empleado público) que dicta la resolución, cuya publicación podría resultar amparada por el artículo 24.1 LTC.

Por eso se propone sustituir estos dos párrafos por otros con la siguiente redacción:

“Sin perjuicio de otros supuestos, será necesario valorar la concurrencia de razones de interés público especial en los Acuerdos de Gobierno de la Generalitat. También en actos administrativos, declaraciones o comunicaciones cuando afecten a la salud pública, la seguridad pública, la protección del medio ambiente, el paisaje y el urbanismo, la protección de los consumidores o la protección del patrimonio histórico, cultural o lingüístico.

La información a que se refiere este apartado debe publicarse previa anonimización de la información sobre las personas físicas.”

Estas mismas consideraciones son extensibles también a los apartados 4, 5 y 6 de este artículo y en los apartados 3, 5 y 6 del artículo 29.3 del proyecto.

Por otra parte, y para el caso de que no se incorpore el artículo 11.ter que se ha propuesto anteriormente, podría ser bueno añadir un apartado 7 que aclare el alcance de la anonimización:

“7. Para anonimizar la información y los documentos que se publiquen, es necesario eliminar los datos personales de las personas afectadas, sean interesadas o no, que constan y también cualquier otra información que pueda permitir su identificación directa o indirecta sin esfuerzos desproporcionados. Esto sin perjuicio de poder mantener, en su caso, los datos meramente identificativos de los cargos o empleados públicos que dictan o intervienen en el acto o resolución.”

El artículo 16 sobre publicidad de los Procedimientos normativos en curso de elaboración, dispone en el apartado 2 que a efectos de la letra d) del artículo 10.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se debe publicar, entre otros “el texto o documento de las aportaciones recibidas” en las fases de consulta previa (letra a) y de consulta participativa ciudadana (letra c), así como las “alegaciones efectuadas” en la fase de audiencia e información pública (letra d).

El apartado 3 añade que “Los trámites relativos a la participación ciudadana, referidos en las letras a), c) y d) del apartado primero de este artículo, deben ser accesibles desde el Portal de la Transparencia de Cataluña. Se publicará especialmente la información relativa a la intervención o participación en el procedimiento de elaboración normativa de personas que de acuerdo con la normativa aplicable tienen la condición de grupo de interés, si procede, a fin de poder conocer la identidad del grupo de interés, la fecha de su participación, contacto o influencia, y una descripción de los términos o contenidos de sus aportaciones y contribuciones al texto de la norma y de la valoración correspondiente.”

Hacer notar que más allá de la divulgación de la identidad de las personas físicas que tienen la consideración de grupos de interés a efectos del artículo 47 de la LTC, y demás normativa aplicable, la divulgación del resto de información personal que pueda constar en las aportaciones o alegaciones presentadas (sea referida a los ciudadanos o titulares de derechos e intereses legítimos que las presentan o referida a otras personas que puedan resultar identificadas en los documentos), no parece que pueda estar justificada. La divulgación de dicha información puede afectar en mayor o menor grado a la privacidad de estas personas (dependiendo del detalle de información que puedan facilitar) e incluso puede ir en contra de la misma finalidad del trámite de audiencia o de consulta pública, dado que el grado de participación previsiblemente será mayor si las perspectivas de privacidad (no identificación de quien ha realizado las alegaciones) son mayores. En

realidad, el artículo LTC sólo se refiere a “la relación y valoración de los documentos originados” en la información pública y procesos de participación. Lo que puede ser relevante en este caso es conocer el contenido de las aportaciones o alegaciones hechas pero este interés puede satisfacerse igualmente sin necesidad de sacrificar la privacidad de las personas que participan, y por tanto su divulgación podría ser contraria al principio de minimización.

A efectos de aclarar este punto se propone añadir un segundo párrafo al apartado 3 con la siguiente redacción:

“Sin perjuicio de la identificación de los grupos de interés, la publicación de esta información debe realizarse previa anonimización de la información sobre las personas físicas.”

Estas consideraciones son extensibles también en el artículo 30.2 del proyecto.

IX

El artículo 20 se refiere a la publicidad activa en materia contractual. De entrada, se harán extensibles a este artículo las consideraciones efectuadas en el Fundamento Jurídico V de este informe en relación con un nuevo artículo 11.bis.

Más allá de esto, el apartado 9 de este artículo 20 contiene una discordancia con la LTC que debería corregirse. El artículo 9.h de la LTC establece que debe publicarse la “relación de puestos ocupados por personal adscrito por los adjudicatarios de contratos ... y también el régimen de dedicación y retributivo de este personal y las manchas llevadas a término”. Es decir, lo que vendría a pedir este artículo sería la publicación respecto de estos trabajadores de una información análoga a la que aparece en la RLT. Pero en ningún momento requiere la publicación de la identificación de estos trabajadores adscritos.

Por el contrario, el artículo 20.9 del proyecto se refiere a la “relación de personal”. Es decir, parece referirse a una relación nominal de las personas afectadas. Sin embargo, el último inciso del primer párrafo de este apartado, aclara que “La relación consistirá en un listado anonimizado de los puestos de trabajo ocupados...”.

Para dotar a este artículo de una mayor coherencia interna y con la redacción del artículo 9.h) LTC, se sugiere una relación como la siguiente:

“9. A efectos de la letra h) del artículo 9 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre los adjudicatarios de contratos de servicios deberán comunicar al órgano de contratación, de acuerdo con el formato que éste establezca, una relación con los puestos de trabajo que prestará el servicio en las dependencias de la Administración o entidad del sector público.”

Esta consideración puede hacerse extensible también al artículo 33.2 del Proyecto.

El artículo 22 regula la publicidad de los Convenios de colaboración y encargos de gestión y del en el apartado 1 ~~disponiendo~~ ~~debe publicarse~~ ~~una~~ ~~relación~~ ~~con~~ ~~los~~ ~~puestos~~ ~~de~~ ~~trabajo~~ ~~que~~ ~~prestará~~ ~~el~~ ~~servicio~~ ~~en~~ ~~las~~ ~~dependencias~~ ~~de~~ ~~la~~ ~~Administración~~ ~~o~~ ~~entidad~~ ~~del~~ ~~sector~~ ~~público~~”, de sus eventuales modificaciones, que debe incluir un enlace al texto íntegro del convenio suscrito o de su modificación, a través del Registro de convenios de colaboración y cooperación . Se publicará además un enlace a la publicación oficial en el Diari Oficial de la Generalidad de Cataluña, si procede.”

Hacer notar que el artículo 14 de la LTC obliga a publicar a) La relación de los convenios vigentes, con indicación de la fecha, las partes que los firman, el objeto, los derechos y las obligaciones de cualquier tipo que generen y el período de vigencia.”, pero no su texto íntegro.

En los convenios de colaboración pueden aparecer datos personales cuya divulgación resulte innecesaria o no justificada desde el punto de vista de la finalidad perseguida con la norma. La propia LTC establece el contenido mínimo que debe ser objeto de difusión, limitándolo, en lo que se refiere a los datos personales, a la información sobre “las partes que los firman”. Esto, a efectos del artículo 5.1.c) del RGPD, debería abarcar únicamente la identificación de las personas que actúan en representación de estas partes. Tal y como ya se ha expuesto en el Fundamento Jurídico V de este informe, respecto a estas personas sólo debería facilitarse el nombre, apellidos, cargo y entidad a la que pertenecen. En este sentido, la publicación de los convenios en su integridad podría provocar la divulgación de datos personales innecesarios, siendo contraria al principio de minimización de los datos.

Por este motivo, se propone eliminar la mención en la publicación íntegra del convenio y redactar este apartado 1 en los siguientes términos:

“1. A efectos de las letras a) y b) del artículo 14.2 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se publicará una relación de convenios vigentes y de sus eventuales modificaciones, que incluirá un enlace al texto del convenio suscrito o de su modificación, previa anonimización de los datos personales distintos a la identificación con nombre y apellidos de las personas firmantes, a través del Registro de convenios de colaboración y cooperación. Se publicará además un enlace a la publicación oficial en el Diari Oficial de la Generalidad de Cataluña, si procede.”

X

El artículo 23 sobre Actividad Subvencional dispone en el apartado 2, que “el cumplimiento del deber de publicar la información relativa a subvenciones y ayudas establecidas en la letra c) del artículo 15 de la LTC se hace efectivo mediante el envío de esta información en el Registro de Subvenciones de Cataluña”, recogiendo la previsión del artículo 96 bis. 4 del Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña (TRLFPC).

Añade en el segundo párrafo que el Portal de Transparencia debe dar acceso, mediante enlace al citado Registro, entre otros, a la resolución de concesión.

Hacer notar que la letra c) del artículo 15.1 LTC no obliga a publicar íntegramente la resolución de concesión sino sólo la información concreta referida al “importe, objeto y beneficiarios.(...)”, salvo el caso de subvenciones y ayudas públicas otorgadas por motivos de vulnerabilidad social, en las que debe preservarse la identidad de los beneficiarios.

Tampoco lo hace la Ley 19/2013 de transparencia estatal, ni la normativa específica en materia de subvenciones, esto es, el Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña (artículos 94 y 96 bis 4 TRLFPC), la Ley 8/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (18 y 20 de la LGS).

Obviamente en la resolución de otorgamiento debe figurar la información a que se refiere el artículo 15.1.c) LTC, pero además puede figurar otra información personal que no sea relevante a efectos de transparencia. Por todo ello, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos sería preferible una redacción que diera mayor relevancia a la información a realiza

pública en los términos de la LTC. En este sentido, se propone dar al segundo párrafo del artículo 23.2 la siguiente redacción:

“El Portal de la Transparencia de Cataluña debe dar acceso, mediante un enlace al Registro de Subvenciones y Ayudas de Cataluña, a la normativa reguladora de la subvención o ayuda, a sus bases reguladoras, a la resolución que aprueba la convocatoria, a sus eventuales modificaciones, a la información sobre el importe, el objeto y los beneficiarios de las subvenciones y ayudas públicas otorgadas con o sin publicidad y concurrencia competitiva.”

Por último, es importante señalar que la preservación de la identidad de las personas beneficiarias podría estar justificada, no sólo en el supuesto expresamente previsto en el artículo 15.1.c) de la LTC (subvenciones y ayudas públicas otorgadas por motivos de vulnerabilidad social), sino también cuando suponga divulgar datos merecedores de especial protección en los términos previstos en el artículo 23 de la LTC o 9 del RGPD (ej. subvenciones o ayudas otorgadas a personas que padecen una determinada enfermedad) o a otras circunstancias en aplicación del artículo 20.8.b) de la LGS, que prevé también limitaciones cuando la publicación pueda afectar al honor o intimidad personal o familiar y así lo haya previsto la normativa.

A tal efecto, sería oportuno añadir un nuevo apartado 5 a este artículo con la siguiente redacción:

“Es necesario preservar la identidad de los beneficiarios en el caso de subvenciones y ayudas públicas otorgadas por motivos de vulnerabilidad social, o en cualquier otro que suponga la revelación de datos merecedores de especial protección.”

Esta observación sería extensible también en el artículo 36.

XI

El artículo 24 desarrolla las previsiones del artículo 8.1.m) LTC, referido a la publicación de la información pública solicitada de forma frecuente.

El hecho de que una información sea solicitada con mayor o menor frecuencia, no constituye por sí solo un criterio que deba determinar o no la publicación de una información. En caso de que concurra alguno de los límites previstos en la misma LTC, por aplicación de lo que prevé el artículo 7.1 LTC, la información puede no poder publicarse, con independencia de que haya sido solicitada con mucha frecuencia.

Por eso se recomienda modificar la redacción del artículo 24.1 del proyecto con el siguiente inciso:

“1. A efectos de la letra m) del artículo 8.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, las unidades de información, que se definen en el artículo 63 de este Reglamento, deben publicar la información pública solicitada de forma frecuente, salvo que concurra algún límite que lo impida.”

XII

Por lo que respecta a las previsiones del capítulo II sobre las obligaciones de publicidad activa de los entes locales y su sector público, se dan por reproducidas las consideraciones hechas en relación con las obligaciones de publicidad activa de la Administración de la Generalidad y su sector público en los fundamentos anteriores.

Sin embargo, conviene realizar algunas observaciones adicionales:

El artículo 27.2 dispone que a efectos de la letra e) del artículo 9.1 de la LTC, “Los datos a publicar deben hacer referencia, como mínimo, al anuncio de la convocatoria, las bases, los anuncios oficiales, el listado de admitidos y excluidos en cada prueba o ejercicio del proceso, y la identificación de la persona seleccionada mediante el nombre y apellidos y la clave, el código o cualquier otro medio empleado durante el proceso, de conformidad con la normativa de protección de datos.

Hacer notar que la clave o código de acceso empleado durante el proceso es de utilización exclusiva de los interesados en los diferentes procesos a efectos de que puedan comprobar los resultados de las pruebas en las que participan. La publicación junto con el nombre y apellidos (se emplea la conjunción "i") hace perder el sentido a la utilización de este código o clave.

En cualquier caso, y dado que este artículo plantea similares cuestiones a las analizadas con respecto al artículo 13.3 del proyecto, se propone sustituir la redacción actual por la que también se ha propuesto para el artículo 13.3.

Con respecto al artículo 28.1, convendría aclarar que la publicación de los datos relativos al grupo político municipal, sólo deben publicarse en cuanto a los cargos electos, pero no por los altos cargos o personas directivas a las que también hace referencia este artículo.

XIII

El Título III regula el derecho de acceso a la información pública.

En el artículo 41.1, en el segundo párrafo, debería sustituirse la expresión “su nombre y apellidos o su razón social, o el nombre y apellidos de la persona que la represente” por “su nombre y apellidos o su razón social y, en su caso, el nombre y apellidos de la persona que la represente”.

El artículo 41.3 establece que “La identidad de la persona solicitante que ha elegido el canal electrónico para la presentación de la solicitud se acredita mediante los mecanismos de identificación que se hayan puesto a disposición para su tramitación de las solicitudes o comunicaciones del procedimiento.

A tal efecto será suficiente la admisión de mecanismos de identificación basados en un registro ordinario de usuarios o que proveen a los usuarios de unas credenciales de nivel de seguridad bajo.”

El RGPD configura un sistema de seguridad que se basa en un análisis previo de los riesgos para determinar qué medidas de seguridad son necesarias en cada caso (Considerando 83 y artículo 32). Debe garantizarse en definitiva que no se producirán tratamientos no autorizados (artículo 5.1.f) RGPD.

En el caso de las administraciones públicas, la aplicación de las medidas de seguridad está marcada en todo caso por los criterios establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad, aprobado por Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, que, actualmente, está siendo objeto de revisión.

La Disposición adicional primera de la LOPDDDD sobre medidas de seguridad en el ámbito del sector público prevé que:

“1. El Esquema Nacional de Seguridad incluirá las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos de carácter personal, para evitar su pérdida, alteración o acceso no

autorizado, adaptando los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de las datos a lo establecido en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2016/679.

2. Los responsables enumerados en el artículo 77.1 de esta ley orgánica deberán aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, así como impulsar un grado de implementación de medidas equivalentes en las empresas o fundaciones vinculadas a los mismos sujetos al Derecho privado. (...)

Por todo ello, se recomienda eliminar o modificar el párrafo segundo del artículo 41.3 en el siguiente sentido:

“A tal efecto se proporcionarán mecanismos de identificación basados en un registro ordinario de usuarios o que proveen a los usuarios de unas credenciales, de acuerdo con los criterios establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad.”

Habría que modificar en el mismo sentido el texto del Preámbulo en el que se hace especial referencia a esta previsión al referirse al capítulo I del título III.

Por otra parte, en el último párrafo del artículo 41.3 no queda claro a qué se refiere la expresión "en estos casos".

En el artículo 43.2 en los párrafos primero y tercero y en los artículos 45, 46, 47 y 48, para la adecuada comprensión de su redacción, parece que faltaría una referencia a que las unidades de información se refieren a las unidades de información de la Administración de la Generalidad:

"... la unidad de información en la Administración de la Generalidad o el órgano correspondiente en el resto de administraciones públicas..."

O bien una redacción más simplificada como:

"... la unidad competente en materia de acceso a la información..."

El artículo 47 se refiere a la posibilidad de acumulación de solicitudes por parte de la unidad competente en materia de información. La regulación parece innecesaria dado que ya es una posibilidad prevista en la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC) pero en caso de que se mantenga este artículo, convendría incluir una referencia a lo que también prevé el artículo 40.5 LPAC para garantizar la confidencialidad de la información personal cuando proceda.

En el artículo 48.1 se regula el trámite de audiencia a las personas afectadas. Sería bueno aclarar los supuestos en los que se puede sustituir la notificación individual por una publicación. Igualmente, debe tenerse en cuenta que en determinados supuestos a pesar de tratarse de un colectivo numeroso, el sujeto obligado puede disponer de canales de comunicación para hacer la comunicación fácilmente (por ejemplo una comunicación por correo electrónico a todos el personal de una entidad). En estos casos no sería justificado acudir a la publicación.

También hacer notar que el artículo 31.3 LTC establece que el traslado debe indicar los motivos de la solicitud. En cambio, este apartado del reglamento lo plantea de manera optativa ("en su caso").

Por otra parte, la redacción no recoge la posibilidad, prevista en el artículo 31 LTC de revelar la identidad del solicitante. Al respecto, sería bueno que los modelos de solicitud del derecho de acceso ya prevean la posibilidad de que el solicitante se oponga a esta revelación.

De acuerdo con lo expuesto, se propone la siguiente redacción:

“1. La unidad de información u órgano correspondiente en el resto de Administraciones públicas dará traslado de la solicitud de acceso a las terceras personas identificadas o fácilmente identificables eventualmente afectadas por el acceso a la información pública solicitada.

Se entiende que las terceras personas eventualmente afectadas son identificadas o fácilmente identificables cuando la unidad de información u órgano correspondiente en el resto de Administraciones públicas conozca su identidad y disponga o pueda disponer de un canal o vía de contacto, incluida una dirección de correo electrónico.

El traslado de la solicitud se realizará mediante el envío de una comunicación que indicará el objeto, los motivos de la solicitud de acceso y, salvo que el solicitante se oponga a ello, la identidad del solicitante. Tiene que conceder un plazo de diez días hábiles para que las terceras personas puedan tener vista del expediente relativo a la solicitud de acceso y formular por escrito las alegaciones que consideren, y debe ser notificada a las terceras personas. Este trámite suspende el plazo para resolver.

Excepcionalmente y de forma motivada, se puede sustituir la notificación individual por una publicación en el tablón de anuncios o por una comunicación a los representantes de los colectivos afectados, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando las personas afectadas no sean identificadas o fácilmente identificables.
- b) Cuando las terceras personas afectadas constituyan un grupo numeroso y la comunicación individual por cualquier medio requiera esfuerzos desproporcionados.
- c) Cuando no se disponga de los datos de contacto.”

El artículo 54 del proyecto regula aspectos relativos a los límites. De entrada debe decirse que una norma reglamentaria no puede regular los límites en materia de acceso a la información, especialmente cuando, como en el caso del derecho a la protección de datos, nos encontramos ante un derecho Tal y como ha recordado reiteradamente el Tribunal Constitucional (por todas STC 292/2000) la regulación del derecho a la protección de datos, y por tanto cualquier interpretación sobre el alcance de este derecho como límite al derecho de acceso a la información pública, debe hacerse a través de una norma con rango de ley.

El segundo párrafo del artículo 54.1 establece que a efectos de determinar el momento a partir del cual la información dejará de estar afectada por la aplicación de límites, el órgano competente para resolver debe tener en cuenta los plazos de conservación de los documentos que establezca la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Elección Documental (CNAATD).

Al respecto debe decirse que la inclusión de este segundo párrafo para determinar el momento a partir del cual los límites dejen de ser aplicables es un error. La determinación del momento a partir del cual deja de ser de aplicación un límite no depende del plazo de conservación establecido por la CNAATD para cada serie documental en las tablas de evaluación documental, sino de lo que establezca la normativa aplicable.

En este sentido, este párrafo del reglamento resulta contrario a lo que establece el artículo 22.2 de la LTC, según el cual, “Los límites del derecho de acceso a la información pública son temporales si así lo establece la ley que los regula, y se mantienen mientras perduran las razones que justifican su aplicación.”

Por eso debería suprimirse este párrafo.

En tercer lugar, el apartado 2 del artículo 54 establece que “Cuando la aplicación de un límite se encuentre motivada explícitamente en un informe, debe hacerse público de forma activa este informe.”. Esta previsión, que en principio parece aplicable al sujeto obligado, pero que dada la redacción también podría sostenerse que es aplicable a la GAIP (en especial en lo que se refiere al informe que debe emitir esta Autoridad a los efectos del artículo 42.8 de la LTC) puede plantear algunos problemas para la protección del límite que precisamente se quiere preservar.

Cuando en informe previo a la adopción de una resolución de acceso o denegación se analiza la aplicabilidad de un límite, será necesario analizar la información a la que se pretende acceder y las circunstancias concurrentes en el caso concreto. El objeto del informe es facilitar al órgano que debe adoptar la resolución (el sujeto obligado en primer término, y la GAIP en último término) los elementos de juicio necesarios para tomar la decisión adecuada. En caso de que la resolución final aprecie la existencia del límite, en determinados casos revelar el contenido del informe puede ser contraproducente, porque el mero acceso de la persona solicitante (y aún con mayor motivo del resto de personas que podrían acceder a través de la publicación) puede revelar la información a la que se concluye que debe poder acceder a la misma. La motivación de la resolución debe estar en la propia resolución, y debe velar por no revelar en ningún caso, aunque sea de forma indirecta, información afectada por el límite. Por eso se propone la supresión de este apartado o, al menos, modificar su redacción para garantizar

Por ello, en caso de que se mantenga este apartado, se propone la siguiente redacción:

“2. Cuando la aplicación de un límite se encuentre motivada explícitamente en un informe, se hará público de forma activa este informe, previa anonimización. De modo excepcional, puede no publicarse el informe cuando, a pesar de la anonimización, pueda acabar revelándose información afectada por el límite que la persona solicitante o terceras personas puedan relacionarla con personas físicas identificables.”

El artículo 55.1 establece que “A efectos de lo previsto en el artículo 23 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, las excepciones a la denegación del acceso a información que contenga datos especialmente protegidos deben ampararse en el régimen vigente en materia de protección de datos de carácter personal.”. Parece que la introducción de este apartado en el reglamento estaría vinculada a la aprobación del RGPD que ha introducido algunas modificaciones respecto a las categorías de datos que anteriormente estaban contempladas en el artículo 7 de la LOPD. Sin embargo, hay que decir que una norma reglamentaria no puede alterar lo que establece el artículo 23 de la LTC en lugar de incorporar una relación de las categorías de datos a las que se refería podía haber incorporado una remisión a las categorías de especial protección en la normativa de protección de datos. Pero no lo hizo así, con lo que una norma reglamentaria no puede ahora modificar lo que establece el artículo 23. Una norma con rango de ley podría modificar el artículo 23 para adaptarlo a las nuevas categorías especiales de datos (como así ha hecho la Disposición Final undécima de la Ley orgánica 3/2018) pero no una norma reglamentaria.

El apartado 3 del artículo 55 establece que “Cuando en aplicación de la ponderación razonada del artículo 24.2 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se deniegue el acceso a la información pública que contiene datos personales, las Administraciones públicas, en aplicación de los principios de proporcionalidad y de acceso parcial, deben dar acceso al resto de información, previa anonimización o pseudonimización de estos datos.”

Puede haber casos en que por el tipo de información que se pide o por el grado de conocimiento que el solicitante pueda tener respecto a la información que solicita, no sea posible la anonimización o pseudonimización de los datos. Por eso, sería oportuno apuntar esta posibilidad, añadiendo al final del párrafo la mención: “...siempre que esto sea posible.”

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 55.3 recoge un concepto de anonimización que no se adecua a las exigencias en materia de protección de datos, dado que puede no ser suficiente eliminar los datos personales, sino que es necesario eliminar cualquier información que pueda identificar o hacer identificable a una persona física. Por eso, se propone suprimir el párrafo segundo de este apartado e incorporar el artículo 11.ter al que ya nos hemos referido.

El apartado 5 del artículo 55 prevé que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Comisión de Acceso, Evaluación y Elección Documental deben reunirse con una periodicidad mínima anual para la adopción de criterios de aplicación homogénea y coordinada entre los regímenes de protección de datos personales y de acceso a la información pública.

En caso de que se considere necesario el mantenimiento de una disposición de esta naturaleza, no debería formar parte del texto articulado, sino en todo caso de una disposición adicional.

En lo que concierne al artículo 56.4.c) se propone sustituir la expresión “la obligación de actuar de acuerdo con la normativa de protección de datos” por la expresión “la obligación de tratar la información recibida de acuerdo con la normativa de protección de datos.”

El artículo 59 desarrolla el artículo 16 de la LTC relativo a la reutilización.

El artículo 59 impone a los sujetos obligados, la obligación de facilitar a las personas el acceso a la información pública, tanto si ésta es objeto de publicación activa como del ejercicio del derecho de acceso en formato reutilizable, con la finalidad poder ser explotada mediante su reproducción y divulgación por cualquier medio, de tal forma que permita la creación de productos o servicios de información con valor añadido basados en datos públicos.

Es importante destacar que aunque la LTC legitime el tratamiento de determinados datos personales (sea mediante la publicación en el portal de transparencia o sea mediante el reconocimiento del derecho de acceso a dicha información), la decisión sobre el tratamiento posterior que se realice de ser ajustado y respetuoso con la normativa de protección de datos -como prevé el artículo 4.6 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (LRSIP) y el artículo 15.5 de la Ley 14/2013- y tener en cuenta, especialmente, los principios de limitación de finalidad (art. 5.1.b RGPD) y de minimización (art.5.1.c) RGPD).

Esto implica que la obligación general de reutilización no es automática en lo que se refiere a la información que contiene datos personales. Antes de decidir si se facilita dicha información para su reutilización es necesario realizar una evaluación exhaustiva para determinar si estos datos persona

pueden reutilizar, y en caso afirmativo, en qué condiciones y con qué garantías específicas puede permitirse esta reutilización.

Precisamente por eso, el artículo 16.1 de la LTC somete la obligación de facilitar la reutilización de la información a los límites establecidos por la normativa sobre reutilización del sector público. Y en este sentido, el artículo 4.6 de la Ley 37/2007 establece que "La reutilización de documentos que contengan datos de carácter personal se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal."

Teniendo en cuenta esto, sería recomendable que se añadiese al artículo 59, un inciso que recoja la sujeción a los límites que se derivan de la legislación de reutilización, tal y como hace el artículo 16.1 de la LTC:

"1. Los sujetos obligados deben facilitar a las personas el acceso a la información pública, tanto sea objeto de publicación activa como del ejercicio del derecho de acceso a información, en formato reutilizable, con el fin de poder ser explotada mediante su reproducción y divulgación por cualquier medio, de tal forma que permita la creación de productos o servicios de información con valor añadido basados en los datos públicos dentro de los límites establecidos por la normativa sobre reutilización de la información del sector público."

Por último, el artículo 60 establece como regla general la sujeción de la reutilización a la Licencia Abierta de Uso de Información-Cataluña o a las licencias creative commons y establece las condiciones mínimas que deben cumplir.

El apartado 2.f) se refiere a información que se facilite de forma disociada pero que puede permitir la reversión del proceso de disociación. Para dejar claro que no debe ser posible la reversión de la información anonimizada o pseudonimizada convendría modificar la redacción de este artículo:

"f) Cuando la información se haya facilitado de manera anonimizada o seudonimizada debe incluir la prohibición de llevar a cabo actividades tendentes a revertir el proceso de disociación mediante la adición de nuevos datos obtenidos de otras fuentes."

Conclusiones

Examinado el Proyecto de Decreto del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 1/2014, no resultaría contrario a las previsiones establecidas en la normativa de protección de datos personales si se tienen en cuenta las consideraciones que se hacen en este informe.

Barcelona, 5 de noviembre de 2019