

Dictamen en relació amb la consulta sobre l'anonimització o no del nom i cognoms de la persona Secretària General d'una entitat local que intervé en la signatura d'un conveni administratiu que s'adreça al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta sobre l'anonimització o no del nom i cognoms de la persona Secretària General d'una entitat local que intervé en la signatura d'un conveni administratiu que s'adreça al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat.

Davant les peticions del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya sobre la necessitat d'anonimitzar els convenis que trametin per a la seva publicitat pel que fa al nom i cognoms de la persona secretària general de les entitats locals signatàries, el DPD de l'ens va emetre un informe que acompanya a la sol·licitud de dictamen.

Les conclusions de l'informe sobre les quals es sol·licita el pronunciament d'aquesta Autoritat, són les següents:

“Incorporar el nom, cognoms i càrrec de la persona que actua com a Secretària General d'una entitat local en la publicitat activa d'un conveni administratiu és d'obligatòria observança, i compleix, concilia i pondera de forma adequada els requeriments dels blocs normatius reguladors del Règim Local, la Transparència i la Protecció de Dades personals, ja que aquesta persona (Secretària), juntament amb la persona titular de l'òrgan competent (Autoritat Electa), forma part imperativament i inalienable del concepte “persones que actuen en representació de les parts signants” i la publicació de les dades del seu nom i cognoms no ha d'esser anonimitzada, en tractar-se de dades merament identificatives de persones que han intervingut en un conveni administratiu en raó de les seves funcions públiques, i quina anonimització sostrauria que la ciutadania conegui la identitat de les persones que, integrades en una organització pública sotmesa a la Llei de Transparència, han intervingut en l'elaboració i formalització d'un conveni administratiu i són necessàries per a la seva validesa i eficàcia, endemés de determinar la regularitat de la seva emissió. Que la ciutadania pugui identificar la persona que, en exercici llurs funcions públiques, ha intervingut en un conveni, és rellevant per a què que el ciutadà pugui saber què fa l'administració, com ho fa, qui ho fa i en base a què ho fa.

Aquestes dades personals merament identificatives formen part indissociable de la pròpia informació pública i han de constar als convenis de les entitats locals que es publiquin al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.”

Analitzada la consulta, que s'acompanya de l'informe emès al respecte pel DPD de l'ens i de les *Recomanacions per a la protecció de dades personals en els convenis i encàrrecs de gestió que s'han d'enviar al Registre de Convenis i que posteriorment es publicitaran*, del

Servei de Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el dictamen següent:

I

(...)

II

D'entrada les dades identificatives (nom i cognoms) i càrrec del secretari d'un ens local que s'incorporen al conveni són dades personals d'acord amb l'article 4.1) del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD)), que estableix que tot tractament de dades personals, entès com a "*cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción*" (article 4.2 RGPD) ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat (article 5.1.a)).

No és qüestiona per aquesta Autoritat la inclusió de les dades de la persona secretària de la corporació en els convenis administratius, ateses les previsions de la normativa de règim local. Més enllà d'això, i centrant-nos en la consulta, és a dir, centrant-nos en la publicació d'aquestes dades, convé recordar que per tal que un tractament sigui lícit cal comptar amb, al menys, una base jurídica de les previstes a l'article 6.1 de l'RGPD, entre les quals als efectes d'aquest informe, les previstes a les lletres següents:

(...)

c) *el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;*

(...)

e) *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;*

(...)"

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de l'LOPDGDD, el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en les bases jurídiques de l'article 6.1.c) i 6.1e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Ahora, segons l'article 86 de l'RGPD: "*Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.*"

En el cas del tractament objecte de la consulta (publicació d'una informació que conté dades personals a efectes de publicitat activa), serà d'aplicació la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC).

Tal com es recull a l'exposició de motius de l'LTC *“La regulació de la transparència en l'activitat pública és un dels pilars bàsics de la Llei. Aquesta regulació entén la transparència com una obligació a càrrec de l'Administració, que ha de facilitar de manera proactiva –és a dir, sense necessitat de demanda expressa– la informació sobre dades i continguts de diversa naturalesa que són referencials respecte de la seva organització, funcionament, presa de decisions més importants i la gestió dels recursos públics. D'aquesta manera es dóna compliment al mandat de l'article 71.4 de l'Estatut d'autonomia, que obliga l'Administració de la Generalitat a fer pública la informació necessària perquè la ciutadania en pugui avaluar la gestió.”*

Així, l'LTC *“determina d'una manera molt àmplia els diversos continguts de l'obligació de transparència (informació institucional i organitzativa, gestió econòmica i pressupostària, informació de rellevància jurídica, programació i planificació, contractació pública, activitat subvencional, etc.), i les regles a les quals resta sotmesa, especialment aquelles que han de garantir el seu fàcil accés, consulta i comprensió, la seva neutralitat, la seva actualització, així com els límits que deriven de la protecció d'altres drets”.*

En qualsevol cas, tal com estableix l'article 7 de LTC les obligacions de publicitat activa estan sotmesos als mateixos límits que la LTC estableix pel que fa a l'accés a la informació pública (articles 20 i següents), especialment els relatius a la protecció de dades personals. En concret l'article 7.1 estableix:

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

Els subjectes obligats per la normativa de transparència han d'aplicar els límits que regulen els articles 20 i següents de la LTC en la informació que fan pública, i especialment, els derivats de la normativa de protecció de dades. En la publicitat activa cal tenir especialment en consideració el principi de minimització, recollit a l'article 5.1.c) RGPD, d'acord amb el qual les dades han de ser adequades, pertinents, i limitades a allò que sigui necessari en relació amb les finalitats per a les quals són tractades.

En definitiva, els subjectes obligats han de vetllar perquè es compleixi el mandat de la legislació de transparència i alhora perquè només es difonguin les dades personals que siguin estrictament necessàries per assolir la finalitat pretesa.

III

La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya regula els convenis de col·laboració com *“tot acord subjecte al dret públic, del qual es deriven obligacions jurídiques directes per a les parts, amb independència de la denominació de l'instrument que el contingui”* (article 108).

Respecte del contingut dels convenis l'article 110 de la mateixa Llei 26/2010 preveu:

“1. Els convenis, si escau, han de contenir els aspectes següents:

a) Les administracions i els òrgans que subscriuen el conveni i la capacitat jurídica amb què actua cada part.

b) La competència en virtut de la qual actua cada part.

c) La referència expressa a l'aprovació pel Parlament o per les Corts Generals o a l'acord del Govern de la Generalitat o del ple de l'entitat local o de l'òrgan de govern que autoritza el conveni en els supòsits en què siguin preceptius.

d) L'objecte del conveni i les actuacions que s'acorda de realitzar per a complir-lo.

e) El finançament, si l'objecte del conveni ho requereix, amb indicació de les partides pressupostàries que autoritzen la despesa.

f) Els compromisos que assumeixen les parts.

g) El termini de vigència del conveni i, si escau, el règim de pròrroga. Si el conveni comporta compromisos de despesa econòmica, les pròrroques han d'ésser expresses. (...)”

3. Els convenis i els protocols s'han de publicar en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i al web del Registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat, que és accessible des del Portal de la Transparència.”

En el mateix sentit, l'article 49 de la Llei 40/2015, de 1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, estableix que els convenis han de contenir, entre d'altres aspectes, els *“Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.”*

D'acord amb la normativa de règim jurídic esmentada les parts d'un conveni de col·laboració són les administracions, els òrgans o els subjectes que els subscriuen i que tenen la capacitat jurídica per assumir els compromisos que s'acorden mitjançant aquell instrument jurídic.

En l'àmbit local cal tenir en compte, a més, com exposa l'ens local, que el Reial decret 128/2018, de 16 de març, per qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional (RD 128/2018), preveu al seu article 3.2.i) que la funció de fe pública de la persona secretaria comprèn específicament, entre d'altres funcions, actuar com a fedatari públic en la formalització de tots els contractes, convenis i documents anàlegs en què intervingui l'Entitat Local.

Pel que fa a la publicitat activa en l'àmbit dels convenis de col·laboració, l'article 14 de la LTC estableix, quina és la informació mínima que els subjectes obligats per la normativa de transparència han de fer pública, en els termes següents:

“1. La transparència en l'àmbit dels convenis de col·laboració és aplicable a tots els convenis i encàrrecs de gestió subscrits entre els subjectes obligats i les persones privades i públiques.

2. La informació pública relativa als convenis de col·laboració ha d'incloure, com a mínim:

a) La relació dels convenis vigents, amb la indicació de la data, les parts que els signen, l'objecte, els drets i les obligacions de qualsevol mena que generin i el període de vigència.

b) Les eventuais modificacions de qualsevol dels paràmetres a què fa referència la lletra a, i la data i la forma en què s'hagin produït.

c) La informació relativa al compliment i l'execució dels convenis.

3. Les obligacions de publicitat establertes per aquest article s'han de fer efectives per mitjà del Registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat, que s'ha d'integrar en el Portal de la Transparència.”

D'aquest article es desprèn que cal fer pública, entre altra informació, i als efectes que ara interessin, les parts que signen el conveni.

Aquestes previsions han estat objecte de desenvolupament a l'article 44.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (en endavant RLTC), que estableix:

*1. Als efectes de les lletres a) i b) de l'article 14.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'ha de publicar una relació de convenis vigents i de les seves eventuais modificacions, que ha d'incloure un enllaç al text del conveni subscrit o de la seva modificació, prèvia anonimització de les dades personals diferents de la identificació amb nom i cognoms de les persones signants, a través del Registre de convenis. S'ha de publicar a més un enllaç a la publicació oficial en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, si escau.
(...)*

Al més, l'article 44.1 del RLTC, estableix

*Per donar compliment a les obligacions de transparència activa que preveu el capítol III del títol II de la Llei, les entitats privades referides a l'article anterior han de publicar la informació següent:
(...)*

*b) La relació dels convenis subscrits amb les administracions públiques en els darrers cinc anys, que inclogui la data de subscripció, les parts signants, l'objecte, els drets i les obligacions que generin i el període de vigència, així com les eventuais modificacions de qualsevol d'aquestes dades i la data i forma en què les modificacions s'hagin produït, i la informació que, d'acord amb l'article 44.2 d'aquest decret, es refereix al compliment i execució dels convenis.
(...)*

D'acord amb els articles transcrits, s'ha de publicar una relació de convenis vigents i de les seves modificacions on s'ha d'incloure determinada informació, però no consta entre aquesta informació la relativa a la identitat del secretari de la corporació que hagi d'intervenir a efectes de fe pública. Només es requereix la identificació de les parts signants.

És cert que l'article 44.1 de l'RLTC es refereix a "*les persones signants*", però això no es pot entendre de manera contrària al que es desprèn clarament de l'LTC que a l'article 14.2.a) es refereix clarament a "*les parts que els signen*". Així, doncs, les persones signants són aquelles que representen a les entitats que subscriuen el conveni.

En el mateix sentit, l'article 110 de la Llei 26/2010, que preveu la publicació del conveni, identifica com a dades personals incloses al conveni (i per tant objecte de publicació) els òrgans que subscriuen el conveni i la capacitat jurídica amb la que actua cada part (art. 110.1.a)).

Per tant, són les mateixes LTC i la Llei 26/2010 les que estableixen el contingut que ha d'ésser objecte de difusió, limitant-lo, pel que fa a les dades personals, a la informació sobre "*les parts que els signen*" o "*els òrgans que subscriuen el conveni i la capacitat jurídica amb que actua*", que, als efectes de l'article 5.1.c) de l'RGPD, hauria d'abastar únicament la identificació de les persones que actuen en representació de les parts.

La persona secretària general de la corporació municipal, per bé que hagi d'actuar com a fedatària pública en la formalització dels contractes, convenis i documents anàlegs en què intervingui l'Entitat Local, no es pot considerar una de les parts que el signen, atès que no té, d'acord amb la legislació aplicable, capacitat jurídica per a assumir, en nom de l'entitat les obligacions que es deriven d'aquell acte.

És cert, com s'apunta en la consulta que la identificació amb noms i cognoms i el càrrec de la persona que actua com a secretària de la corporació en la signatura d'un conveni són dades que s'han de considerar com a dades merament identificatives relacionades amb el funcionament de l'administració municipal, i que com a tals poden tenir un règim d'accés força ampli (art. 24.1 LTC i 70.2 RLTC) quan es tracti d'una sol·licitud d'accés a la informació pública.

Per altra banda, tampoc escapa a aquesta Autoritat que en el cas de les dades identificatives de la persona que ocupa el lloc de secretari general d'una entitat local, tot i que es dugui a terme la corresponent anonimització, no es pot descartar que la seva reidentificació es pugui fer sense esforços desproporcionats, per la rellevància del càrrec i perquè, de fet, aquesta informació pot constar en altres publicacions.

Però tractant-se, en el supòsit que es planteja a la consulta del compliment d'una obligació de publicitat activa en el qual la llei estableix clarament que les persones que s'han d'identificar a la relació i al conveni que es publiqui són simplement les parts signants del conveni, no resulta adequada, d'acord amb el principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD), la publicació del nom i cognoms d'altres persones que intervenen en la signatura del conveni.

Conclusió

La normativa de transparència estableix el contingut mínim que ha de ser objecte de difusió respecte dels convenis de col·laboració limitant-la, pel que fa a les dades personals, a la informació sobre el nom i cognom de les persones que actuen en representació de les parts que els signen.

Barcelona, 12 de desembre de 2022