



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno



## CRITERIO INTERPRETATIVO

N/REF: CI/004/2015

FECHA: 23 de julio de 2015

**ASUNTO: Publicidad activa de los datos del DNI y de la firma manuscrita**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en su art. 38.2.a) atribuye a la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la función de *“adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley”*.

Del mismo modo, el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), señala que *“la Presidenta del Consejo es el órgano competente para adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el reglamento que desarrolle dicha Ley o en el Estatuto.”*

Por su parte, la disposición adicional 5ª de la LTAIBG citada establece lo siguiente: *“El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”*.

En su virtud, esta Presidencia y la de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) han adoptado el presente CRITERIO INTERPRETATIVO relativo a la publicidad activa de los datos del DNI y de la firma manuscrita.



## I. ANTECEDENTES

Se han recibido varias consultas en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relativas a la publicación activa, en el marco de la información relativa a los convenios y contratos que se firmen, del DNI y de la firma manuscrita de los firmantes, ocupantes o no de un cargo público. En concreto, se pregunta acerca de la vulneración del derecho a la protección de datos personales que podría suponer la publicación de dichos datos.

## II. CRITERIOS INTERPRETATIVOS

### 1. Marco normativo

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), establece en sus artículos 6 a 8 una serie de obligaciones de publicidad activa a la que están sujetas las entidades y organismos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma. En concreto el artículo 8.1, letras a) y b) prevé la obligación de publicar:

*“a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la **identidad del adjudicatario**, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.*

*Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.*

*“b) La relación de los convenios suscritos, **con mención de las partes firmantes**, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma”.*

La misma norma, en su artículo 15, regula la articulación de la relación entre, por un lado, la protección de los datos de carácter personal que pudiera contener la



información y, por otro, el derecho a la transparencia y a la información que la LTAIBG ampara. A tal respecto, dispone que,

*“1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

*Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*

*2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*

*3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:*

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*



d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

Este artículo sería de aplicación tanto a la información publicada en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa -como sería el caso del artículo 8.1 a) y b) antes transcrito- como a la información que se solicite y sea facilitada en virtud del derecho de acceso a la información pública. Y ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.3 de la LTAIBG según el cual:

*“Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.”*

## **2. Consideración del DNI y de la firma manuscrita como dato de carácter personal**

Cabe comenzar señalando que, tanto la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD) como su reglamento de desarrollo son de aplicación a los datos relativos a personas físicas, no jurídicas. Es importante hacer esta precisión sobre todo cuando se esté ante el caso del adjudicatario de un contrato o del firmante de un convenio persona física.

El artículo 3 de la LOPD define dato de carácter personal como *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*. En atención a esta definición, la propia Audiencia Nacional, en el fundamento jurídico segundo de su sentencia de 27 de octubre de 2004 (SAN 6687/2004), afirmó claramente que *“el número del DNI es un dato de carácter personal, y por tanto protegido por la ley”*. Posteriormente, el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, en su artículo 5.1 f) aclara la cuestión al disponer que dato personal es *“cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*. Por lo tanto, procede concluir que **los DNI de los firmantes de un convenio o de un contrato tienen la consideración de dato de**



**carácter personal** y, por lo tanto, a su publicidad les sería de aplicación las reglas de ponderación del artículo 15 de la LTAIBG.

En lo que respecta a la firma manuscrita, y teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, debe concluirse que nos encontramos ante una información o dato-información gráfica en los términos del Real Decreto 1720/2007- y, por otro, que es concerniente y permite identificar a una persona, toda vez que un convenio o un contrato ya contiene la identidad de los firmantes. Teniendo esto en cuenta, cabe concluir que **también la firma manuscrita entraría dentro del concepto de dato de carácter personal**.

### **3. Aplicación del artículo 15 de la LTAIBG**

A continuación, procede considerar las reglas del artículo 15 de la LTAIBG antes mencionado a los efectos de analizar la **ponderación entre el derecho a la protección de datos personales y el derecho a la información pública**.

El apartado 1 del artículo 15 viene referido a los datos considerados como “especialmente protegidos” en virtud del artículo 7, apartados 2 y 3 de la LOPD, es decir, datos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias o que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual. En atención a esta definición, cabe concluir que **ni el DNI ni la firma manuscrita tienen la consideración de dato especialmente protegido**.

El apartado 2 del artículo 15 se refiere a datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Si bien no existe una definición clara de qué datos tendrían esta consideración, podría defenderse la interpretación de que se trataría del nombre, apellidos, dirección o teléfono. Tal interpretación sería respaldada por el artículo 2.2 del Reglamento de desarrollo de la LOPD que, al excluir su aplicación a determinados ficheros que recojan datos de trabajadores de personas jurídicas, menciona expresamente “*nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales*”. Igualmente, podría incorporar otros datos que identifican la posición del afectado dentro de la organización administrativa, como los relacionados con la identificación de su cargo o puesto de trabajo, tal y como ambas instituciones han puesto ya de manifiesto en sus dictámenes conjuntos de 23 de marzo y 21 de mayo de 2015 sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios.

En conclusión, **tampoco el DNI o la firma manuscrita tendrían la consideración de dato meramente identificativo**.



Sería, pues, la regla recogida en el apartado 3 del artículo 15 **-ponderación** entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados- la que tendría que tomarse en consideración al analizar el objeto de la consulta.

Como ya se ha mencionado, el artículo 8.1 letras a) y b) prevén, por un lado, la publicación de la identidad del adjudicatario de un contrato y, por otro, los convenios con mención de las partes firmantes. Cabría, por lo tanto, considerar que **la publicación del nombre, apellidos y cargo de los firmantes cumpliría con la obligación contenida en dicho precepto**. No obstante, y toda vez que las obligaciones de publicidad podrían considerarse como un mínimo y que pudiera ser decisión de un organismo ya sea publicar más información o ya conceder el acceso a la misma en el marco de una solicitud de acceso a la información, sería también conveniente analizar la incidencia que tendría en el titular de los datos la publicidad de su DNI y firma manuscrita. Y, para ello, debe ponderarse, como ya se ha mencionado, por un lado el interés público en la divulgación de la información y, por otro, la protección de los titulares de los datos.

En la realización de esta ponderación, entendemos que debe hacerse una distinción entre los dos tipos de datos de carácter personal referidos en este criterio.

Por un lado, respecto del DNI, corresponda éste a una persona de carácter público o una persona de carácter privado, se entiende que el conocimiento de este dato no es relevante a los efectos de alcanzar el objetivo de transparencia que preside la LTAIBG, toda vez que el mismo se cumple con la identificación realizada a través de la publicación de los nombres y apellidos y, en su caso, la identificación del Acto de nombramiento de los firmantes que ocupan un cargo público en el marco de cuyas competencias firman el correspondiente contrato o convenio. Asimismo, debe tenerse en cuenta, por una parte, que este dato excede de la esfera pública de los firmantes, que es el criterio relevante que ha sido tenido en cuenta por la Ley para prever la publicación de información y, por otra, que su conocimiento por terceros podría incluso generar riesgos de suplantación de su identidad, especialmente en el ámbito de las transacciones electrónicas.

En lo que respecta a la firma manuscrita, es preciso tener en cuenta, a la hora de realizar la ponderación, el marco en el que se firma el documento y la condición de los firmantes del mismo. Teniendo en cuenta que especialmente en el caso de los convenios administrativos, los firmantes son, con carácter general, representantes de organismos o entidades públicas, y por tanto cargos públicos cuyo nombramiento ha sido también publicado, así como que la firma de dichos cargos públicos refrenda la aceptación de los términos incluidos en el documento, cabría considerar que esa firma se encuentra dotada de una especial relevancia que podría conducir a que, en la ponderación entre transparencia y protección de datos de carácter personal, prevalezca la primera en aras de dotar al documento de la máxima exactitud e integridad en lo que respecta a la manifestación de voluntad del órgano cuyo representante firma el mismo. Por el contrario, cuando la firma del documento no



correspondiera a un cargo público, la ponderación entre transparencia y protección de datos de carácter personal, debe primar a favor de esta última.

Ello conduciría a la conclusión de que el objetivo de transparencia se cumpliría en caso de que el documento únicamente incorporase la firma manuscrita de quien desempeña un cargo público, sin que debiera aparecer la de las personas que no ostentasen esa condición, cumpliéndose así lo dispuesto en la LTAIBG si la información se hiciese pública o el acceso fuese concedido en esos términos.

No obstante, no es posible ignorar que la publicación de la firma manuscrita del interesado podría generar una situación de riesgo en que la misma pudiera resultar reproducida por cualquier persona que accediera al documento. Por este motivo, y a fin de dotar de cierta homogeneidad al documento se consideraría una buena práctica la supresión de todas las firmas, siempre que la ausencia de las firmas sea suplida con algún tipo de mención que ponga de manifiesto que el original del mismo ha sido efectivamente firmado.

Por último, debe recordarse que el propio artículo 15 de la LTAIBG dispone que no procederá su aplicación en caso de que la información sea accesible previa disociación de los datos teniendo en cuenta que, en este caso, afectaría a los datos a los que se refiere este criterio y de acuerdo a los términos ya indicados debido a que los datos identificativos deben ser objeto de publicidad de acuerdo con el artículo 8.1 b) de la misma norma.

### III. CONCLUSIÓN

En atención a lo expuesto, procede concluir lo siguiente:

- a) Los organismos y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben publicar la identidad de los adjudicatarios de los contratos que suscriban y los convenios con mención a las partes firmantes.
- b) Tanto el número de DNI como la firma manuscrita tienen la consideración de dato de carácter personal y, por lo tanto, sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- c) Al no tratarse de *datos especialmente protegidos* ni tener la consideración de *meramente identificativos*, su publicidad debe ponderarse en atención al interés público que hubiera en su divulgación y a los derechos de los titulares de los datos.
- d) A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de esta Agencia Española de Protección de Datos, el objetivo de transparencia perseguido por la Ley 19/2013 se cumpliría con la identificación del adjudicatario de un contrato o de



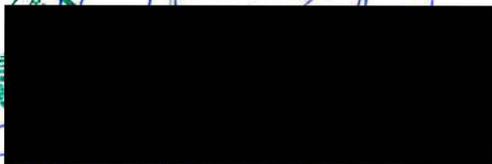


los firmantes de un convenio, no contribuyendo a este objetivo la publicación del número de DNI o la firma manuscrita cuando esta no se corresponda a un cargo público en ejercicio de las competencias que tiene conferidas.

- e) En todo caso se consideraría una buena práctica la supresión de la totalidad de las firmas manuscritas del documento siempre y cuando conste en el documento publicado o que sea objeto de acceso algún tipo de mención que ponga de manifiesto que el original ha sido efectivamente firmado.

Madrid, a 23 de julio de 2015

**LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN  
GOBIERNO**



**Esther Arizmendi Gutiérrez**

**EL DIRECTOR DE LA AGENCIA  
ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE  
DATOS**



**José Luis Rodríguez Álvarez**