

Dictamen en relació amb la consulta d'un ajuntament sobre la cessió de dades del fitxer alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un ajuntament sobre la cessió de dades del fitxer alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament i la seva adequació a la normativa de protecció de dades personals.

Analitzada la petició i la documentació que l'acompanya, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'ajuntament manifesta, en el seu escrit de consulta, que, per tal d'identificar els beneficiaris d'una subvenció per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic complementari, així com per notificar-los dita condició i, en funció del nivell d'ensenyament, determinar l'import de l'ajut, requereix accedir a determinades dades personals incloses en el fitxer "Alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament".

En concret, sol·licita accedir a les dades dels alumnes relatives al seu nom, cognoms, curs i centre a què estan matriculats, i a les dades dels seus pares, mares o tutors legals relatives a nom, cognoms i domicili a efectes de notificació.

Convé tenir en compte que, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de caràcter personal, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat constitueix una cessió o comunicació de dades (article 3.i) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD)) i, com a tal, s'ha d'efectuar de conformitat amb el règim previst, amb caràcter general, per a les comunicacions o cessions de dades personals a l'article 11 de la LOPD.

Aquest precepte disposa, com a norma general, que les dades objecte de tractament *"només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat"* (apartat 1). Aquesta regla general troba però determinades excepcions, entre les quals cal destacar, la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat 2.a).

En el cas examinat, la cessió de dades personals tindria lloc des del Departament d'Ensenyament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, responsable del fitxer "Alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament", vers l'ajuntament.

En la mesura, doncs, que la comunicació o la cessió de dades tingui lloc entre diferents administracions públiques, cal plantejar-se també si procedeix l'aplicació de l'article 21 de la LOPD, el qual recull una altra excepció al consentiment dels afectats per al cas concret de comunicacions de dades personals entre administracions.

L'apartat 1 d'aquest article disposa que *“les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències quan tractin matèries diferents, excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques”*. L'apartat 4 del mateix article estableix que *“en aquests casos no és necessari el consentiment de l'afectat”*.

En aquest sentit, l'article 10.4.c) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD) complementa la regulació legal assenyalant que no serà necessari el consentiment de l'interessat quan la cessió entre administracions públiques es realitzi *“per a l'exercici de competències idèntiques o que versin sobre les mateixes matèries”*.

Així doncs, tenint en compte la prohibició expressa de que les dades es comuniquin o cedeixin per a l'exercici de competències diferents o de competències que versen sobre matèries diferents a aquelles que varen motivar la recollida inicial de les dades, per a que es pugui dur a terme la cessió de dades pretesa en el cas examinat, sense el consentiment dels afectats, és necessari que l'ajuntament sol·liciti les dades per a l'exercici de competències idèntiques o competències sobre la mateixa matèria que justificà la recollida de les dades per part del departament d'ensenyament. En cas contrari, la comunicació de dades haurà de realitzar-se de conformitat amb el règim previst al citat article 11 de la LOPD.

III

La Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (Llei 12/2009) que, en desenvolupament de l'article 131.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya regula el sistema educatiu de Catalunya, estableix, en el seu article 156, que:

“1. L'Administració educativa és l'Administració de la Generalitat i actua per mitjà del Departament.

2. Els ens locals tenen la condició d'Administració educativa en l'exercici de les competències pròpies, d'acord amb l'Estatut, i exerceixen també les competències que els són atribuïdes d'acord amb el que estableix aquesta llei.”

L'article 158 de la llei estableix, en aquest sentit, quines són les competències atribuïdes a l'Administració de la Generalitat, entre les quals, cal assenyalat: regular, planificar, ordenar, supervisar i avaluar el sistema educatiu; dictar les normes reglamentàries que regeixen els diversos aspectes del sistema educatiu; establir, amb fons propis i aliens, un sistema propi de beques i ajuts a l'estudi; portar a terme, amb la participació dels ens locals, la programació educativa; avaluar el sistema educatiu; o exercir la titularitat dels centres públics propis, així com gestionar-los.

Aquestes competències en matèria de política educativa en l'àmbit de l'ensenyament no universitari s'atribueixen, d'acord amb el Decret 200/2010, de 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competències dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, al Departament d'Ensenyament.

Pel que fa a les competències que corresponen als ens locals en aquesta matèria, aquestes venen també fixades a la Llei 12/2009 i, en concret, al seu article 159, segons el qual els hi correspon, entre d'altres, participar en les funcions que corresponen a l'Administració de la Generalitat en els diferents aspectes del sistema educatiu i, especialment, en matèries com la determinació de l'oferta educativa, el procés d'admissió en els centres que presten el Servei d'Educació de Catalunya de llur territori, la vigilància del compliment de l'escolarització obligatòria o la determinació del

calendari escolar; organitzar i gestionar els centres propis; o gestionar l'admissió d'alumnes en els ensenyaments del primer cicle d'educació infantil.

Així mateix, cal tenir en compte que, segons l'article 66.3.o) del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), els correspon la participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.

Així mateix, d'acord amb l'article 71.1.a) del TRLMRLC, per a la gestió dels seus interessos, el municipi també pot exercir activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques i, en particular, les relatives a l'educació.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, per tant, en la mesura que ambdues administracions públiques exerceixen competències diferents sobre una mateixa matèria, com és educació, seria possible admetre la comunicació de dades sense consentiment dels afectats (article 21 LOPD).

Ara bé, cal tenir en compte que la cessió pretesa en aquest cas, com qualsevol tractament de dades personals (article 3.c) LOPD), s'ha de realitzar sempre de conformitat amb la resta de principis establerts per la legislació de protecció de dades i, particularment, amb el principi de finalitat (article 4.2 LOPD).

Segons aquest principi *"les dades de caràcter personal objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades hagin estat recollides"*. No es considera incompatible però *"el tractament posterior d'aquestes dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques"*.

De fet, aquest principi es trobaria implícit en el mateix article 21 de la LOPD, en prohibir la cessió de dades per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents.

Si bé el concepte finalitats incompatibles ha generat importants problemes d'interpretació i aplicació pràctica, la doctrina i la jurisprudència (per exemple, les sentències de l'Audiència Nacional d'11 de febrer de 2004, de 6 d'abril de 2006 o de 24 de maig de 2007) entenen que aquest concepte s'ha d'interpretar de manera molt restrictiva, fins al punt que, sovint, el terme incompatible haurà de ser interpretat com a equivalent de la impossibilitat d'utilitzar les dades per a finalitats diferents.

Com s'ha fet esment a l'inici d'aquest dictamen, l'ajuntament sol·licita la comunicació de les dades personals dels alumnes i dels seus pares o tutors legals que consten en el fitxer "Alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament", per tal de poder identificar els beneficiaris d'una subvenció per al pagament dels llibres de text, notificar-los dita condició i, en funció del nivell d'ensenyament, determinar l'import de l'ajut.

Aquesta finalitat difereix de la que va motivà la recollida inicial de les dades per part del departament, atès que, segons l'Ordre ENS/125/2011, de 13 de maig, d'actualització dels fitxers que contenen dades de caràcter personal gestionats pel Departament d'Ensenyament (DOGC número 5905, de 22 de juny de 2011), el fitxer té per finalitat *"la gestió de l'acció educativa, l'orientació acadèmica i professional, l'acció tutorial i de comunicació amb les famílies, l'avaluació objectiva del rendiment escolar, el compromís de l'alumnat i llurs famílies en el procés educatiu i l'accés als serveis digitals i telemàtics orientats a millorar el desenvolupament de l'activitat educativa"*.

L'única cessió de dades prevista en aquest fitxer vers als ajuntaments és en relació amb l'exercici de les seves competències en matèria de vigilància del compliment de l'escolarització obligatòria que, en la mesura que s'efectuaria d'acord amb l'article 66.3.o) del TRLMRLC i la Llei 12/2009, no requerirà comptar amb el consentiment dels afectats (article 11.2.a) LOPD).

Per tant, tenint en compte la interpretació restrictiva que, d'acord amb la jurisprudència, cal donar a la possibilitat d'emprar les dades per a finalitats diferents, no es pot descartar que fer servir la informació que consta en aquest fitxer per després atorgar una subvenció, tot i que segurament pugui resultar beneficiós per les persones afectades, resulti contrari al principi de finalitat.

Per tant, a la vista dels dubtes que pot plantejar la possibilitat de dur a terme aquesta comunicació de dades a l'empara de l'article 21 de la LOPD, caldria valorar la possibilitat d'emprar altres mecanismes per dur a terme l'atorgament de la subvenció per a l'adquisició de llibres de text que resultin més garantistes del dret a la protecció de dades de caràcter personal de les persones afectades, com ara, el fet de recollir la informació que sigui necessària per a la seva tramitació directament de la persona interessada. A aquesta possibilitat ens referim en l'apartat següent d'aquest dictamen.

IV

Segons les manifestacions efectuades en l'escrit de consulta, el procediment previst en el cas que s'examina serà el de concessió directa, de conformitat amb les previsions de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.

D'acord amb l'article 22 d'aquesta llei, *"el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva"* (apartat 1), si bé podran concedir-se de manera directa, entre d'altres, *"aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública"* (apartat 2.c).

L'article 28 d'aquesta llei estableix, en aquest sentit, que:

"1. La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, o en los de las corporaciones locales, sin perjuicio de lo que a este respecto establezca su normativa reguladora.

2. El Gobierno aprobará por real decreto, a propuesta del ministro competente y previo informe del Ministerio de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones reguladas en el párrafo c) del apartado 2 del artículo 22 de esta Ley.

3. El Real Decreto a que se hace referencia en el apartado anterior deberá ajustarse a las previsiones contenidas en esta Ley, salvo en lo que afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, y contendrá como mínimo los siguientes extremos:

a) Definición del objeto de las subvenciones, con indicación del carácter singular de las mismas y las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario y aquéllas que justifican la dificultad de su convocatoria pública.

b) Régimen jurídico aplicable.

c) Beneficiarios y modalidades de ayuda.

d) Procedimiento de concesión y régimen de justificación de la aplicación dada a las subvenciones por los beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras.”

Si bé aquest precepte no conté cap referència a la norma especial reguladora d'aquest tipus de subvencions en el cas dels ens locals, cal tenir en compte allò establert a l'article 17.2 d'aquesta mateixa llei, segons el qual *“las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones”*.

D'acord amb l'article 124 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aquestes bases reguladores de les subvencions inclouran, entre d'altres aspectes, *“l'objecte de la subvenció; els requisits que han de reunir els beneficiaris i la forma d'acreditar-los; el termini i la forma de justificació del compliment de la finalitat per a la qual es concedeix la subvenció; les garanties a favor dels interessos públics, si és procedent; els supòsits de revisió de les subvencions concedides; la forma de la concessió de les subvencions i el termini per a l'atorgament, que no ha d'excedir els tres mesos des de la sol·licitud. La manca de resolució dins d'aquest termini produeix efectes desestimatoris, tret que les bases prevegin altrament.”*

Tot i que no es disposa de l'ordenança municipal que regula l'atorgament de la subvenció per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic complementari, cal assenyalar que, d'acord amb l'article 23 de l'annex IV de les Bases d'execució del pressupost municipal de 2012, relatiu a la regulació transitòria de les subvencions, *“els hi resultarà d'aplicació a aquestes subvencions el règim establert al present annex en allò que resulti compatible amb la seva naturalesa i, concretament, de l'anterior capítol, l'art. 14 quan a la forma per a la presentació de les sol·licituds”*.

L'esmentat article 14 disposa que les sol·licituds de subvenció es formalitzaran mitjançant la complementació de la instància proporcionada per l'ajuntament, en determina el seu contingut mínim (com ara, la identificació de qui subscriu la sol·licitud i la qualitat en què actua, la identificació de qui ha de ser beneficiari o el domicili, a efectes de notificacions), així com la documentació a adjuntar.

Per tant, atès que la concessió de la subvenció, tot i fer-se pel procediment de concessió directa, exigeix la presentació d'una instància, mitjançant la seva presentació, així com de la documentació que l'acompanyi, l'ajuntament podria recollir de les mateixes persones afectades la informació necessària per atorgar-los dita subvenció sense necessitat de requerir a tal efecte informació al departament.

En aquest punt però cal assenyalar, atès que en l'escrit de consulta l'ajuntament fa menció a la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (LAECSP), que és possible que la intenció del consistori en sol·licitar les dades personals del fitxer “Alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament” respongui a la seva voluntat de facilitar l'exercici del dret reconegut als ciutadans en aquesta llei a no aportar les dades i documents que estiguin en poder de les administracions públiques i que li permetin determinar, en funció del nivell d'ensenyament de l'alumne (curs i centre), l'import de l'ajut a percebre pels beneficiaris.

L'article 6.2 de la LAECSP disposa que els ciutadans, en relació amb la utilització dels mitjans electrònics en l'activitat administrativa, i en els termes que preveu aquesta llei, tenen dret, entre d'altres, *“a no aportar les dades i documents que estiguin en poder de les administracions públiques, les quals han d'utilitzar mitjans electrònics per obtenir la informació esmentada sempre que, en el cas de dades de caràcter personal, tinguin el*

consentiment dels interessats en els termes que estableix la Llei orgànica 15/1999, de protecció de dades de caràcter personal, o una norma amb rang de Llei ho determini, llevat que hi hagi restriccions d'acord amb la normativa aplicable a les dades i documents recollits. El consentiment es pot emetre i acceptar per mitjans electrònics.”

Per la seva part l'article 9 de la LAECSP disposa, en relació amb la transmissió de dades entre administracions públiques, *que “per a un exercici eficaç del dret reconegut a l'apartat 6.2.b), cada Administració ha de facilitar l'accés de les restants administracions públiques a les dades relatives als interessats que figurin en poder seu i estiguin en suport electrònic, especificant les condicions, protocols i criteris funcionals o tècnics necessaris per accedir a les esmentades dades amb les màximes garanties de seguretat, integritat i disponibilitat, de conformitat amb el que disposa la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal i la seva normativa de desplegament”.*

I, afegeix, tot seguit que *“la disponibilitat de les dades està limitada estrictament a les que les restants administracions requereixen als ciutadans per a la tramitació i resolució dels procediments i actuacions de la seva competència d'acord amb la seva normativa reguladora”, així com que “l'accés a les dades de caràcter personal, a més, està condicionat al compliment de les condicions que estableix l'article 6.2.b) d'aquesta Llei.”*

En cas de ser aquesta la intenció de l'ajuntament, caldria tenir en compte que, d'acord amb els preceptes esmentats, la possibilitat que el consistori obtingui determinades dades i/o documentació des del departament per mitjans electrònics, per tal de facilitar la tramitació de la concessió directa de la subvenció per a l'adquisició de llibres de text, requereix que la persona interessada hagi donat prèviament el seu consentiment o bé que existeixi una habilitació legal al respecte (article 11 LOPD).

En aquest sentit, i a manca d'habilitació legal, en la instància de la subvenció es podria sol·licitar l'autorització o el consentiment de les persones afectades per demanar la informació necessària per a la tramitació i la concessió de l'ajut al Departament d'Ensenyament, actuació que resultaria conforme amb la normativa de protecció de dades.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

A la vista dels dubtes que pot plantejar la cessió de dades personals del fitxer “Alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament” vers l'ajuntament per tal d'identificar els beneficiaris d'una subvenció per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic complementari, així com per notificar-los dita condició i determinar l'import de l'ajut, a l'empara de l'article 21 de la LOPD, caldria valorar la possibilitat d'emprar altres mecanismes per a l'obtenció de la informació necessària per a la tramitació i l'atorgament de dita subvenció que resultin més garantistes.

En aquest sentit, es recomana que, en el moment de la presentació de la instància de concessió de la subvenció per les persones afectades, se sol·liciti el seu consentiment per poder demanar aquesta informació al Departament d'Ensenyament.

Barcelona, 13 de setembre de 2012